

BEVEZETÉS
AZ ANGOL ALKOTMÁNYJOGBA

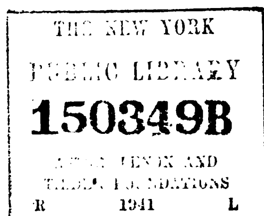
IRTA

DICEY A. V.

CM
Dicey

Great Britain — Govt.

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA KÖNYVKIADÓ VÁLLALATA



UJ FOLYAM, LII. KÖTET
1902—1904. CYCLUS

BEVEZETÉS AZ ANGOL ALKOTMÁNYJOGBA

IRTA

DICEY A. V.

AZ 1902-DIK ÉVI ILLETMÉNY NEGYEDIK KÖTETE

BEVEZETÉS

AZ

ANGOL ALKOTMÁNYJOGBA

*

IRTA

DICEY A. V.

FORDITOTTA

TARNAI JÁNOS

ÁTNÉZTE

KAUTZ GYULA

To Mr. Eugene Deray
Wall St. P.O.
New York City
with my compliments
Dr Blanár Imre
Budapest
April 15/1933.



BUDAPEST

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA KIADÁSA

1902.

Hornyánszky Viktor cs. és kir. udv. könyvnyomdája.

ELŐSZÓ AZ ELSŐ KIADÁSHOZ.

Ez a könyv, a mint czíme mutatja, bevezetés az alkotmányjog tanulmányába; nem akar az alkotmányjognak még sommázata sem lenni, annál kevésbbé annak teljes ismertetése. Csak Anglia mai alkotmányában uralkodó két-három vezérelvvel foglalkozik. Munkám közzétételének czélja, a tanulónak oly kézikönyvet adni, mely elméjébe vésheti e vezérelveket s így arra képesítheti, hogy haszonnal tanulmányozza Blackstone *Kommentárjai*-ban és hasonló más művekben a jog ama tételeit, melyek együttvéve Anglia alkotmányát teszik. E czélhoz képest nem csupán ama tanokat (például a parlament souverainitását) emeltem ki, melyek mai alkotmányunk alapjai, hanem megvilágítom az angol constitutionalismust azzal is, hogy folyton az Egyesült-Államok és a franczia Köztársaság alkotmánytanával hasonlítom össze. Annak megítélését, hogy czélomat elértem-e, olvasóimra kell bíznom. De talán szabad arra figyelmeztetnem őket, hogy oly könyv, mely tényleg tartott felolvasásokból áll, még ha a kiadás alkalmából újból átvizsgáltatik is, magán fogja viselni a szóbeli előadás el nem kerülhető jellemvonásait; hogy továbbá az olyan munka, mely az alkotmányjog alapelveivel foglalkozik, czélja és feladata szerint nemcsak más, mint Anglia alkotmánytörténete, hanem különbözik az olyan munkától is, milyen Bagehot páratlan *English Constitution*-ja,

mely mai parlamenti kormányzatunkat a gyakorlati életben mutatja.

Ha azonban hangsúlyozom is, hogy munkámnak sajátos czélja van, azért távol áll tőlem kisebbíteni tartozásomat ama jogászok és történetirók iránt, kik az angol alkotmányról értekeztek. Művemnek egy lapját sem tudtam volna megirni az oly szerzőkre való folytonos hivatkozás nélkül, milyenek Blackstone, Hallam, Hearn, Gardiner és Freeman, kiknek munkái közkézen forognak. E tudósok közül különösen háromnak annyira adósa vagyok, hogy szíves kötelességem, nagy hálámat külön is leróni. Hearn tanárnak *Government of England* czimű műve minden más könyvnél jobban mutatta nekem, miképen állapitották meg régente a jogászok az elveket, melyeken alkotmányunk nyugszik. Gardiner úr *History of England* czimű munkájából meritettem azt a tételt, mely a következendő lapokon annyiszor hangsúlyoztatik s melyet megerősitve találtam mindazon adatokkal, melyeket a franczia közigazgatási jogról összegyűjtenem sikerült: hogy ugyanis a nézetek, melyekkel a korona jogászai a Tudorok és a Stuartok idején a korona jogait (prerogative) vitatták, kiválóan hasonlitanak ama jogi és közigazgatási eszmékhez, melyeken a franczia *droit administratif* még ma, a harmadik köztársaság korában is, alapszik. Barátomnak és kartársamnak, Freeman úrnak, másnemű hálával tartozom. *Growth of the English Constitution* czimű munkájában mintáját találtam annak, — persze oly mintát, melyet könnyebb bámulni, mint utánozni — hogy miképen kell száraz, sőt homályos tárgyakat hatásosan, népszerűen előadni. E műnek világos fejtegetése az angol u. n. „irott jog“ és „conventionalis alkotmányunk“ közötti kü-

lönbségről vezetett először annak vizsgálatára, hogy mily forrásokból merítik kötelező erejüket azon alkotmányos egyezmények (understandings), melyek nem törvények. Ugyancsak e könyvnek hasonlóan hatalmas azon fejtegetése pedig, hogy mily alakban látja alkotmányunk fejlődését a történetiró, arra irányitotta figyelmemet, hogy mily lényeges különbség van intézményeinknek jogi és történeti szempontból való felfogása között, s annak megfontolására késztetett, valjon az alkotmányfejlődés nyomainak kizárólagos megfigyelése nem gátolja-e a tanulót abban, hogy kellő figyelmet fordítson a létező alkotmányjogra. Az intézmények fejlődésére alkalmazott történeti módszernek gyengéje talán az, hogy túlságosan foglalkozván az ember az intézmény létrejöttének mikéntjével, nincs kellő gondja arra, hogy mivé lett az intézmény.

All Souls College
Oxford, 1885.

Dicey A. V.

ELŐSZÓ A HARMADIK KIADÁSHOZ.

Ezt a kiadást gondosan átnéztem.

Az átdolgozás főkép az anyag újabb elrendezésében áll. A felolvasásokra való felosztást elejtettem. Az első felolvasásból az lett, a mi tényleg volt: bevezetés a könyv főanyagába. A munka többi tartalma részekre és fejezetekre van osztva. Az egyes részek a munka három főágazatának felelnek meg és azokat domborítják ki; a fejezetek mindegyike valamely alárendeltebb külön tárgyat foglal magában; például a személyes szabadság jogát vagy a franczia *droit administratif* és az angol joguralom közötti különbséget.

De meglehetős mennyiségű új anyag is van ezen új kiadásban.

Nagyobb részét a Függelék jegyzeteiben helyeztem el. E jegyzetek közül háromra legyen szabad az olvasó különös figyelmét felhívnom. Az I. jegyzet a franczia constitutionalismus néhány jellemző sajátságát mutatja be, a legáltalánosabb vázlatban. Eléri czélját, ha arra vezeti a komoly kutatókat, hogy vizsgálják a megbecsülhetetlen tanulságokat, melyeket a franczia alkotmánycsinálás kisérleteiből meríthetünk. A IV. és az V. jegyzetet együtt kell olvasni. Lényeges tartalmuk már megjelent a *Contemporary Review*-ben. E czikkek a nyilvános gyülekezés jogával kapcsolatos néhány kérdést tárgyalnak, és e jogrész némely nehézségeit valódi

forrásukra vezetik vissza: az önvédelem határait megjelölő elvek homályosságára.

Köszönettel tartozom több barátomnak, különösen H. Jenkyns úrnak, a Parliamentary Counsel Office tagjának, a figyelmemet eddig kikerült hibák feltalálásában és kiigazításában való becses közreműködésükért.

1889. július.

D. A. V.

ELŐSZÓ AZ ÖTÖDIK KIADÁSHOZ.

A jelen kiadásban csak az érdemel figyelmet, hogy a Függelékbe két új jegyzetet vettem fel, VI. és VIII. szám alatt.

A VI. jegyzet, mely a törvénytelen gyülekezet feloszlatására felhívott katonák kötelességeit tárgyalja, kivonat a Featherstone-bizottság jelentéséből. E kivonat legújabb és legvilágosabb előadása a zendülés elnyomására felhívott katonák jogi helyzetének. A jelentést Lord Bowen írta alá és talán ő szerkesztette is; a benne foglalt jogmegállapitásnak tehát némileg birói tekintélye van.

A VIII. jegyzet, mely a svájczi foederalismusról szól, kisérlet a svájczi szövetségi alkotmány néhány főjellemvonásának összegezésére; kidomborítja tehát a svájczi szövetségi alkotmány és az Egyesült-Államokban fennálló foederalis kormányzat hasonlatosságának és különbözőségének némely pontjait.

Örömmel ismerem el a támogatást, melyet a VIII. fejezet megírásánál A. L. Lowell úr *Governments and Parties in Continental Europe* czímű munkájában találtam. A könyv önálló érdemei miatt figyelemreméltó, mert angol nyelven erről a tárgyról nincs jobb értekezés; igen érdekes jele az a növekvő érdeklődésnek is, melyben az Egyesült-Államokban, épp úgy mint nálunk, az alkotmányok összehasonlító tanulmányát részesítik.

1897 január.

D. A. V.

Dicey jelen műve 1885-ben jelent meg először *Introduction in the law of the Constitution* czim alatt. Azóta öt kiadás jelent meg belőle. E könyv egyetemi előadások alapján készült, melyeket Dicey Oxford-ban tartott. E mű nem akar az angol alkotmánynak kimeritő compendiuma lenni, hanem az alkotmányosság szellemét és főelveit világitja meg. Ép annyira kitűnik tudományával, mint önálló fölfogásával.

A szerző jelenleg az oxfordi egyetem egyik leghiresebb tanára.

Forditásunk az ötödik angol kiadás után készült, de átvettük szerzőnek az 1902-ben megjelent franczia forditáshoz irt két jegyzetét is. (Függelék IX. és X. sz.)

TARTALOM.

BEVEZETÉS.

Az alkotmány valódi természete.

Optimista nézetek az angol alkotmányról. — „Nagy kritikusoktól — így írt Burke 1791-ben — egy nevezetes szabályt tanultunk . . . Azt, hogy ha nem is találnánk bámulni valót oly írókon és művészeken, mint Livius, Virgil, Rafael és Michelangelo, kiket még minden művelt ember bámult: akkor ne engedjünk ötletünknek, hanem tanulmányozzuk őket, míg meg nem tudjuk, hogy miért és miben oly csodálatosak; és ha nem sikerülne tudásunkat a mások bámulatával összeegyeztetni, higyjük inkább, hogy mi vagyunk a bolondok, mint hogy a többi világ csalódott. Ez a szabály Angliának annyit csodált alkotmányára mindenesetre talál. Iparkodjunk tőlünk telhetőleg megérteni; de tiszteljük még akkor is, ha ez idő szerint nemv olnánk képesek megérteni." [1]

„Az elfogulatlan szemlélő, — így írt Hallam 1818-ban — ha öröme telik nemünk jólétében: Angliának szakadatlanul növekvő virágzásában az emberiség történetének legszebb jelenségét fogja látni. Kedvezőbb éghajlat bővebben oszthatja az élet örömeit, de nincs ország, hol annyi ember részesült volna ama jótéte-

[1] Burke, *Works* III. (1872-iki kiadás.) 114. l.

ményekben, melyeket a politikai intézmények nyujthatnak, és nincs nép, mely a jólét, a rend és a szabadság össze nem hangzó elemeit oly jól megegyeztette volna. Ezeket az előnyöket bizonyára nem e sziget földjének vagy geografiai fekvésének köszönjük, hanem törvényei szellemének, melyekből különböző módokon fejlődött ki nemzetünk jellemző függetlensége és munkássága. Anglia alkotmánya tehát kell hogy fölöttébb érdekelje még az idegen kutatót is; de még inkább érdekeljen az önmagunkat, mert különbözik a hatalmas nemzetek mindazon szabad államrendjeitől, melyekről a történelem megemlékezik, és mert több század multán sem észlelhetjük rajta a menthetetlen sülyedés jelenségeit, sőt ellenkezőleg, a terjeszkedőbb erő jeleit találhatjuk fel benne.“ [1]

Ezen idézetek, melyeknek irói különböző téreken ugyan, de egyaránt nagyhirűek, ritka hűséggel közlik velünk a szellemet, melyben apáink és nagyapáink házájuk intézményeit nézték. Nekik az alkotmány, III. György hivalkodó szavai szerint, „a legtökéletesebb emberi alkotás“ volt.[2] Az ő szemeikben nem oly államrend volt az, melyet egyszerűen valamely más ország kormányzatához lehet hasonlitani, hanem a kormányzás mesterségének úgyszólván szentelt mysteriuma; „nem készült, hanem termett“, a mint gyermekkorunk óta halljuk; nem abstract elmélet szülte, hanem azon ösztön, mely az angolokat — még pedig a czivilizálatlan

[1] Hallam, *Middle Ages* (12. kiad.) II. 267. l. Misem mutatja élénkebben, mikép gondolkoztak az angolok alkotmányukról a XVIII. század vége felé, mint a nemzeti büszkeség ama gúnyos rajza, mely Goldsmithnél (Citizen of the World, Lettre IV) olvasható.

[2] L. Stanhope, *Life of Pitt*, I. App. 10. l.

angolokat — egészséges, tartós intézmények teremtésére tette képessé, körülbelül a hogy a méhek építenek köpűt, nem törődvén az elvekkel, melyek szerint a legtudatosabb műalkotásnál is gondosabban készült házukat előállitják. Alkotmányunkat több oly kiváló tulajdonság jellemezte, mely apáink szemében magasan föléje helyezte azt minden utánzatnak, hamisitásnak vagy paródiának, mely az utolsó száz év folyamán a művelt világban készült. Nem lehetett pontosan meghatározni, mikor született; nem volt testület, mely apjának mondhatta volna magát; senkisem tudta megjelölni az okiratot, mely rendeleteit tartalmazza; szóval, magában álló dolog volt, melyet angolok és idegenek „tiszteltek még akkor is, ha megérteni nem tudták".

Mai nézetek az alkotmányról. — A mai nemzedék más szellemben kell hogy nézze az alkotmányt, mint az 1791-ben vagy 1818-ban élt emberek. Nem tehetjük magunkévá Burke vallási áhitatát, melyet úgyszólván rajongó imádássá fokozott benne „a modern iskola doktorai"-nak jogos gyűlölete, kik abban a korban, mikor Burke irt, a barbárság uralmát újitották meg a rémuralom alakjában. Nem lehetünk egészen olyan tetszelgők sem, mint Hallam; ez természetes volt egy oly angolnál, ki hazája intézményeit fennállani és virágozni látta oly időben, mikor idegen reformátoroknak azon erőlködése, hogy a rendet és a szabadságot összeegyeztessék, a romlással végződött. A kik az alkotmányt ma tanulmányozzák, nem akarnak sem birálni, sem imádni, hanem érteni, s a ki alkotmányjogot tanít, annak tudnia kell, hogy hivatása nem a kritika, nem az apologia, nem a dicsőítés, hanem egyedül az értelmezés; feladata nem az alkotmány megtámadása vagy megvédése, hanem egyszerűen törvényeinek magyará-

zata. Be kell látnia azt is, hogy bármily vonzók az alkotmány mysteriumai, alapos oka van irigyelni tanártársait Francziaországban, Belgiumban vagy az Egyesült-Államokban, hol az alkotmány rendeletei írásba foglalvák, melyet minden polgár ismer s melyhez minden olvasni tudó hozzáférhet. Bármily nagyok a „nem-irott"-nak nevezett alkotmány előnyei, a szabványait magyarázónak sajátságos nehézségei vannak vele. Meggyőződünk erről, ha oly írók helyzetét, mint Kent vagy Story, kik az amerikai alkotmányt értelmezik, azokéval hasonlítjuk össze, kik az angol alkotmány tanítására vállalkoznak.

Az angol alkotmány magyarázatának sajátos nehézségei. — Midőn e kitünő jogászok előadások alakjában kommentárokat írtak az Egyesült-Államok alkotmányáról, pontosan ismerték tantárgyukat és az annak kezelésére legalkalmasabb módszert. Tanításuk tárgya az ország jogának egy határozott, körülírható része volt; írásba volt foglalva, melyhez mindenki hozzáfért; neve: „Az Egyesült-Államoknak az Egyesült-Államok népe által elhatározott és rendelt alkotmánya". Ezen alkotmány czikkelyei, igaz, távolról sincsenek valami tökéletes logikával elrendezve és szóhasználatuk sem egészen világos; de az Unio alaptörvénye világosan és érthetően megvan bennök. Megjegyzendő, hogy ez az alaptörvény nem úgy készült és nem változtatható meg oly módon, mint a hogy a többi törvények létrejönnek vagy módosulnak; önálló tanulmány tárgya tehát; a törvényhozással, a végrehajtó és a birói hatalommal foglalkozik; a saját módosításáról szóló rendelkezésekkel közvetve meghatározza a testületet is, mely az Egyesült-Államok törvényhozói fensőségét gyakorolja. Story és Kent tehát pontosan ismerték a

magyarázandó jogrész természetét és határait; azt is tudták, mily módszert kell használniok az anyag tárgyalásánál. Feladatuk az alkotmány magyarázatában egészen olyan volt, mint az amerikai jogtudomány más ágában. Az amerikai jogásznak, ki az alkotmány szakaszait megérteni akarja, azon eszközöket kell alkalmaznia, melyeket bármely más törvény értelmezésénél használ. Segédszerei: a nyelvtan, a common law ismerete, néhol az Egyesült-Államok törvényhozásának az ország történetéből való megvilágítása és a birói döntvények figyelmes vizsgálatából vonható következtetések. Szóval az amerikai nagy kommentátorok teendője nem volt egyéb, mint egy bizonyos jogi okiratnak értelmezése az e nemű magyarázat elfogadott szabályai szerint. Munkájuk, bármily nehéz is, a jogászok szokott munkája volt és a járatos módszerekkel volt teljesíthető. Story és Kent kiváló elméjű férfiak voltak, de ilyen volt a mi Blackstone-unk és legalább egyik átdolgozója is. Ha, mi kétségtelen, az amerikai jogászok egészen más és valósággal sokkal különb kommentárokat írtak az Egyesült-Államok alkotmányáról, mint az angol alkotmányról szóló ily művek: úgy e sikert részben oly előnyöknek köszönik, a milyenekkel az angol író vagy tanár nem rendelkezik. Ez utóbbi egészen más helyzetben van, mint amerikai pályatársai. Végig mehet az egész törvénytáron (statute book), de nem fog törvényt találni, mely az alkotmány czikkeit tartalmazná; nincs jel, melyből az alkotmány- vagy alaptörvényeket a közönséges törvényektől megkülönböztethetné; még azt is fogja tapasztalni, hogy az „alkotmányjog“ kifejezés, melyet Blackstone emlékezetem szerint sohasem használ, aránylag új keletű; szóval, mielőtt az angol alkotmányjogot kommentálhatná,

meg kell állapitania az angol alkotmánytörvény természetét és területét.[1]

A kommentátor segítséget kér az alkotmányjogászoktól, a historikusoktól és a theoretikusoktól. — Természetes, mellőzhetetlen segédeszköze az lesz, hogy az alkotmány jogáról, történetéről és gyakorlatáról írt kiváló szerzőkhöz fordul. Kétségtelen, hogy kitünő vezetőkre fog találni. Használhatja oly jogászok munkáit, minő Blackstone, oly történetírók vizsgálatait, minő Hallam vagy Freeman, oly bölcselők elmélkedéseit, minő Bagehot vagy Hearn. Mindegyikétől sokat fog tanulhatni, de — oly okokból, melyeket mindjárt elő fogok adni — mindezen irók könnyen félrevezethetik ama törekvésében, hogy tanulmányai területét és módszerét megállapitsa. Ha vezető fonalat nem talál, mely lépteit irányitja, azt fogja tapasztalni, hogy a tér, melyet „alkotmányjog"-nak nevezünk, útvesztő, melyben megtéveszti a kutatót a megbizhatatlanság, a régészkedés, a hagyomány.

I. A jogászok felfogása az alkotmányról. Alaptalansága. Blackstone. — Szóljunk legelőbb is a jogászokról és kötelesség szerint Blackstone-ról.

Az alkotmányjogról, mint olyanról, egy szó sincs a „Kommentárok"-ban. A kérdések, melyek e tárgyra

[1] Boutmy is (Etudes de Droit constitutionnel, 2. kiad. 8. l.) világosan kimutatta ezt. Azt mondja, hogy az angol alkotmányjog forrásai eredetükre nézve négyfélék: 1. Szerződések vagy quasi-szerződések (Acts of Union); 2. a common law; 3. ünnepélyes egyezmények (pactumok), vagyis a jogtörvény (pl. a Bill of Rights); 4. a törvények (Statutes). Ez az osztályozás nem olyan, hogy angol iró könnyen elfogadhatná, de az angol jog forrásainak oly különbségeire irányozza a figyelmet, melyekről gyakran megfeledkezünk.

látszanak tartozni, főrészt a *„személyek joga“* czimű fejezetben tárgyaltatnak. A könyv, melynek ez a czimfelirata, többek közt a következőkkel foglalkozik: a parlamenttel, a királylyal és czimével, a gazda és cseléd, a férj és feleség, az apa és fiú közötti viszonynyal. A beosztás sajátságos és semmikép sem világitja meg az alkotmányjog igazi feladatát vagy jellegét. Ez azonban csekélység. A munkában sok alapos tudás van kormányzati rendszerünkről. Főhibája az eszméknek és a stílusnak kegyetlen zavarossága, melyet Blackstone-nak, miként kora legtöbb jogászának, az a szokása honositott meg az alkotmányjogban, hogy avult, alkalmatlan kifejezéseket használnak az új intézmények megjelölésére, s különösen hogy a mai alkotmányos királyt a papiron felruházzák mindama jogokkal, melyeket Hóditó Vilmos bírt és gyakorolt, sőt talán többel.

„Most vizsgálni fogjuk“ — úgymond Blackstone — „a királyi kiváltságoknak azon ágát, melyek legfelsőbb urunkat, (ki ez által királyi minőségében legteljesebb és halhatatlan), nagyszámú jogokkal és tehetségekkel ruházzák fel; ezeknek gyakorlásában áll a kormányzat végrehajtó része. Az angol alkotmány bölcsen egy kézbe teszi le azt, az egyértelműség, erő és gyorsaság érdekében. Ha sok kézben volna, sok akarattól függne; a sokféle akarat, ha nem egyezik és széthúzó, gyengeséget szül a kormányzatban s e többféle akaratok egyesitése és egységesitése több munkát és időt kiván, mint a mennyit az állami ügyek elbírnak. Az angol király tehát nemcsak feje, hanem voltaképen egyedüli tisztviselője is az államnak, mert a többi mind az ő megbizásából működik, vele szemben illő alárendeltségben; a mint a

római állam nagy forradalma után a köztársaság régi magistraturájának egész hatalma az új császárban összpontosult; úgy hogy, mint Gravina mondja, „in eius unius persona veteris reipublicae vis atque majestas per cumulatas magistratuum potestates exprimebatur“.[1]

Ez a hely megdöbbentő; rövidítve, de lényeges változtatás nélkül megtaláljuk Stephen *Commentaries* czímű könyvében is. Csak egy hibája van: állítása egyenes ellentéte az igazságnak. Angliában a végrehajtó hatalom egy bizottságé, melynek neve kabinet. Ha van személy, kinek kezeibe az államhatalom le van téve, ez a személy nem a király, hanem ama bizottság feje, más néven a miniszterelnök. Nem lehet még azt sem mondani, hogy Blackstone definitiója a királyi hatalomról az ő korabeli fejedelem hatalmának pontos leírása volna. III. Györgynek sokkal több reális hatalma volt, mint utódai bármelyikének. De képtelenség volna állítani, hogy a fenti idézet híven írja le helyzetét. A kommentátor szavai az ő korában is alaptalanok voltak és ez köztudomású volt.[2] Az azóta lefolyt száz és

[1] Blackstone, *Commentaries*, I. 250. l.

[2] A következő idézet, mely Paley 1785-ben megjelent *Moral Philosophy* czímű könyvéből való, igen tanulságos. „Az angol alkotmányban és talán minden alkotmányban nagy különbség van a kormányzat tényleges állapota és az elmélet között. Kapcsolatosak, de a kettő között mégis nagy a különbség. Ha a brit alkotmány *elméletét* tekintjük, azt látjuk, hogy a király a legabszolutabb személyes hatalommal van felruházva. Elvetheti a parlament két házától megszavazott törvényeket, kiváltság-levelet adhat bármely csoportnak vagy személysorozatnak, hogy képviselőket küldjön a parlament bármelyik házába, kinevezés útján pedig a kit akar, e házak másikába helyezheti át. Mi ez más, mint a legnyiltabb abszolutizmus? — kérdezhetné az idegen.

néhány év óta csak valamivel valótlanabbak lettek. „A király — így ír ismét Blackstone — belügyekben ... az igazság forrásának és az országbéke főfentartójának tekintetik ... Ennélfogva csak ő van jogosítva bíróságokat felállítani; mert bár az ország alkotmánya reá bízta a törvények végrehajtásának egész hatalmát, lehetetlen, de helytelen is volna, hogy személyesen teljesítse e nagy és terjedelmes feladatot. Szükséges tehát, hogy hatalma gyakorlásában segítségére bíróságok állíttassanak fel, s épp oly szükséges, hogy e szervezés az ő jogán történjék. Innen van, hogy közvetve vagy közvetlenül a korona ítél, hogy a törvénykezés általában az ő nevében, az ő pecsétje alatt gyakoroltatik és a végrehajtás az ő tisztjeire van bízva.“ [1]

Itt egészen a költés vagyis a valótlanságok terén vagyunk. A bíróságok felállításához sem a királynénak, sem a végrehajó hatalomnak semmi köze. Ha

Ha azonban a királyi hatalomnak nem ezt a törvény szerinti állapotát, hanem tényleges gyakorlatát tekintjük, azt látjuk, hogy e rettenetes kiváltságok puszta alakisággá törpültek és helyükön egy tevékeny, biztos befolyást találunk, melyről az alkotmány látszólag mitsem tud s mely azon óriási patronatusból fejlődött ki, melyet a birodalom növekvő terjedelme és gazdagsága a végrehajtó magistratura kezeibe adott.“ (Paley: *Moral Philosophy*, VI. könyv, VII. fej.)

Az egész fejezet, melyből a fenti idézetet vettük, megérdemli az elolvasást. Paley az akkori alkotmány valódi természetét sokkal tisztábban látja, mint Blackstone. Megjegyzendő továbbá, hogy elméletileg a parlamenti kerületek alkotásának jogát még 1785-ben is a korona fennálló kiváltságának tekintették. A királyi hatalom nagy volt még s tényleg az óriás patronatus gyakorlásán alapult.

[1] Blackstone, *Commentaries*, I. 267. l.

egy reggel oly rendeletet olvasnánk a *Gazette*-ben, hogy a király törvényes felhatalmazás nélkül egy új főtörvényszéket állít föl: méltán hihetnők, hogy a kabinet eszét vesztette.

Helyén lesz itt megmondanunk, hogy miért sérelmes a jogtudományra Blackstone-nak és más, kevésbbé híres íróknak az a szokása, hogy meg nem felelő kifejezéseket használnak. A baj nem egyedül és nem főképen az, hogy e kitételek túlozzák a korona hatalmát. Utóvégre az olvasó itt épp úgy számolhatna a hagyományos túlhajtással, mint a czeremóniás tisztelet és a világi udvariasság szólamainál. A hamis szóhasználat veszélye az, hogy elhomályosítja és eltakarja a királyi és a kormányzati hatalom valódi határait. Csak a gyermek képzeli, hogy a királyné Westminsterben a trónon ülve, koronásan, saját személyében osztja alattvalóinak az igazságot. De sok tanult embernek azon hite, hogy az angol király vagy királyné uralkodik, a nélkül hogy résztvenne az ország kormányzatában, épp oly távol áll a valóságtól, mint az a gondolat, hogy Viktória királyné egyáltalában gyakorol birói hatalmat az övének nevezett bíróságoknál. Furcsa dolog, de igaz, hogy a legtöbb angol ember csak sejti a korona tényleg gyakorolt hatalmának terjedelmét s ugyanez áll nagyrészt a miniszterelnök és más főtisztviselők hatásköréről is. Blackstone-tól és hasonló íróktól sajátítottuk el azt a szokást, hogy folyton használunk kifejezéseket, melyekről tudjuk, hogy nem szigorúan helyesek; hogy nem vagyunk képesek bizton meghatározni, mily viszonyban állanak az alkotmányos kormányzat cselekedetei a többé-kevésbbé mesterséges phraseologiához, melybe burkolvák. Így például helytelen állítás az, hogy a királyné nevezi

ki a miniszteriumot; természetesen épp oly helytelen állítás az is, hogy biróságokat szervez; de e valótlan állítások mindegyike más-más viszonyban áll a tényekhez. Különben a koronának tulajdonított jogok némelyikét tényleg a kormány gyakorolja, míg más részük nem illeti meg sem a királyt, sem a miniszteriumot. A végeredmény az, hogy a korona valódi helyzete, épp úgy mint a kormány valóságos hatásköre, a fejedelem politikai mindenhatóságának költött czímébe van burkolva, s a ki Blackstone művének, mondjuk, első könyvét olvassa, alig tudja látni a benne foglalt gazdag jogi adatokat, az azokat kifejező szólamok valótlansága miatt.

II. A történetírók felfogása az alkotmányról. Archaismusuk. — Forduljunk most a jogászok formalismusától az alkotmány történetíróinak igazságszeretetéhez.

Itt az alkotmányjog természetét kutató tanulót vagy tanítót kitünő mesterek környezik. Tanulhat Hallam elfogulatlanságától; belemélyedhet az oxfordi püspök ki nem meríthető tudásába. May Tamásnál a parlamenti ügyek körüli óriás tapasztalatot, Freeman „Az angol alkotmány fejlődése“ czímű művében nagy józanság mellett polemikus vizsgálódást fog találni. Ezt a könyvet a történeti constitutionalismus fényes mintájának fogadhatjuk el. Ismeri mindenki. Kétségbe nem vont érdemeiről, világosságáról, pontosságáról, erejéről fölösleges volna oly tanulók előtt szólani, kik e kötetet az első sortól az utolsóig tudják vagy tudni tartoznának. Egy körülmény azonban külön említést érdemel. Freeman legnagyobb érdeme az, hogy páratlan tehetsége van minden vitát tiszta eredményre vezetni. Kényszeríti olvasóját, hogy helyeseljen vagy tagadjon. A ki tagad, jól okolja meg tagadását s így

épp annyit fog tanulni az okos ellenmondással, mint a feltétlen helyesléssel. *„Az angol alkotmány fejlődését"* tehát kiváló mintája gyanánt vehetjük annak, hogy miként nézi a történetiró az alkotmányt. Mit tanul a jogász, ki a akar joggal megismerkedni, e lapok olvasásából? E kérdésre feleljen néhány idézet, melyeket a két első fejezet elé írt bő és jeles tartalomjegyzékből veszünk.

Íme:

Uri és Appenzell Landesgemeinde; viszonyuk az angol alkotmány történetéhez; az egész germán faj közös politikai elemei; a monarchikus, arisztokratikus és demokratikus elemek megvannak már kezdetben; az emberek három osztálya: a nemes, a közrendű és a rabszolga; a germán intézmények az egész árja-család intézményei; Homeros tanusága; Tacitus leírása a germán népgyülésekről; az angol intézmények folytonossága; az angol nemzeti lét feltevése; a germán intézményeket az angol hódítók magukkal viszik Britanniába; a letelepedés hatása a hódítókra; a rabszolgaság valószinű terjeszkedése; earl-ök és churl-ök; a királyi hatalom öregbedése; a királyi méltóság természete; a király különös szentsége; ősrégi különbség a királyok és ealdormann-ek között; ... az angol alkotmány fokozatos fejlődése; új törvényeket ritkán kivánnak; a praeeedensek fontossága; a modern törvényhozás visszatérései ősi elvekhez; a régi nemzeti gyülekezetek összezsugorodása; a witenagemót szervezete; a witenagemót a lordok házában folytatódik; gemótok a norman hódítás után; a királynak joga van meghivókat kibocsátani; a peerségek; az alsóház eredete; az angol és franczia gyülekezetek s általában az angol és franczia nemzeti történetnek összehasonlítása; egyes emberek ha-

tása az események folyására; Montforti Simon;..... első Edward; az alkotmány véglegesen megerősödik alatta; a későbbi változások természete; különbség angol és szárazföldi törvényhozó testületek között.[1]

Mindez érdekes, tudományos, történetileg igen fontos s egészen helyén van egy oly munkában, melynek egyedüli tárgya az alkotmány „fejlődése"; de az angol jog és az alkotmányjog tekintetében Uri *Landesgemeinden*-e, Homér tanusága, az ealdorman-ek, a witenagemót szervezete és az egyéb vonzó kérdések egész tömege csak régészkedés. Ne mondják, hogy az ilyen beszéd tagadja a történelem és a jog közötti kapcsolatot. A mai viszonyok között jobb, ha eretnekséggel vádolják az embert, mint ha azzal gyanusítják, hogy nincs történeti érzéke vagy hogy kétségbevonja a történeti módszer általános érvényét. De annyit ily lesujtó vádak veszélye nélkül mondhatunk, hogy az olyan alkotmánytörténet, mely az angol intézmények régészeinek vizsgálataiból áll, mi közvetlen vonatkozásban sincs az angol alkotmány szabályaihoz, a menynyiben azok jogi értelmezés tárgyai lehetnek. Tanulmányozzuk tehát buzgón mindazt, a mi a witenagemótról tudva van, és még nagyobb buzgósággal azt, a mi róla tudva nincs. De ne feledjük, hogy a régiség nem jog, és hogy az igazi jogász mestersége nem annak ismerete, mi volt tegnap az angol jog, még kevésbbé az, mi volt századok előtt vagy mi lesz holnap, hanem tudnia kell és meghatározni kell tudnia az Angliában jelenleg

[1] Ezek az idézetek Freeman könyvének Kónyi József készítette magyar fordításából vannak átvéve; czime: „Az angol alkotmány fejlődése a legrégibb időktől fogva". Budapest, 1893. *Ford.*

és tényleg érvényes jog elveit. E czélból mi hasznára sincs, ha ismeri az urii *Landesgemeinden* természetét és megérti, ha érthető, a witenagemót szervezetét. Mindez, ismétlem, a jogászi czélok szempontjából csak régészkedés. Ugyanannyi tanulság van benne az Egyesült-Államok, mint Anglia alkotmányára nézve; vagyis jogi szempontból egyiket sem világitja meg.

Ellentét a történeti és a jogi szempont között. — Az Egyesült-Államok eszünkbe juttatják az alkotmánytörténetirók és alkotmány-jogászok közötti viszonyt. Mind a két fajta iró az alkotmánynyal foglalkozik, de más-más szempontból. A történetiró első sorban azt keresi, milyen menetben fejlődött az alkotmány azzá, a mi ma. A történetiró legelőbb is a fokozatokat igyekszik meghatározni, melyeken az alkotmány keresztülment, mig mai állapotára jutott. Komolyan, néha azonban nagyon is túlságosan foglalkozik az „eredet“ kérdésével. Csak közvetve törődik azzal, hogy mik az alkotmánynak tételei 1893-ban. A jogász, ellenkezőleg, első sorban a jog mai állapotát teszi tanulmánya tárgyává; csak másodsorban törekszik annak ismeretére, hogy miképen jött létre. Tökéletesen meg fogjuk ezt érteni, ha egy amerikai történetiró helyzetét összehasonlitjuk egy amerikai jogászéval. Az amerikai Unio történetirója nem fogja 1789-nél kezdeni vizsgálatait. Sok mondanivalója lesz a gyarmatok történetéről és az angol intézményekről is. Ha jól tudom, szükségesnek fogja látni egészen a witenagemótig visszamenni; föltehetjük, hogy vizsgálataival közel Uri kantonnál fog megállapodni. Az Egyesült-Államok alkotmányáról iró jogász ellenben kénytelen lesz magából az alkotmányból kiindulni. De csakhamar látni fogja, hogy az alkotmány

tételeit csak úgy értheti meg, ha előbb megismeri a Confoederatio tételeit; hogy Washington, Hamilton és általában az alkotmány „atyái“-nak — a mint Amerikában néha nevezik őket — nézete megvilágítja az alkotmány némely czikkeinek értelmét; hogy továbbá az alkotmány jelentését csak az értheti meg kellően, a ki tekintetbe veszi a gyarmatoknak Angliától való elszakadásuk előtti helyzetét és a common law szabályait, valamint a jog és igazság ama fogalmait, melyeket az angol telepesek angol őseiktől örököltek. Ugyanezt fogjuk találni, ha az angol történetírót az angol jogászszal hasonlítjuk össze. Azért, ha a jogász foglalkozik intézményeink fejlődésével, a mi természetesen gyakori dolog lesz, ez egy további különbségre vezet az alkotmánynak történeti és jogászi felfogása között. A történetíróban olyan nagy az áhitat a tudható történelem legrégibb korszakai iránt, hogy elbűvöli őt intézményeink csiráinak a jogász szemeiben fonák szeretete és csak keveset gondol az intézmények további fejlődésével. Freeman úr művének csak harmadát szenteli egy oly modern tárgynak, milyen a Stuartok korszaka. A változásokban és fejlődésben oly gazdag körülbelül kétszáz esztendő, mely a dicsőséges forradalomnak nevezett idő óta letelt, úgy látszik, alig vonta magára ezen író figyelmét, ki nem tudatlanságból, hanem szándékosan nem ismerteti jelenlegi alkotmányunk évkönyveit. A jogásznak máskép kell néznie a tárgyat. A létező jog tanulmányánál Anglia történetének későbbi korszaka lesz leginkább segitségére. Hogy mit nyerhettünk volna Stubbstól, ha tehetségét nem a főpapságnak, hanem, a mint reméltük, az egyetemességnek szenteli, ma csak gyanítani lehet. A dolgok ily állásában Gardiner az a történetíró, a ki leginkább megfelel a jogász igényei-

nek. A XVII. század küzdelmei, a Jakab és Coke közötti surlódás, Bacon elmélete a kiváltságról, Károly azon erőlködései, hogy Stuart Károly személyes akaratát tegye az angol király törvényes akarata helyébe: mindez legtávolabbról sem érinti a mai jog problémáit. Ezen események ismerete mindenesetre megóv bennünket azon illuziótól, — mert illuziónak kell tekinteni — hogy a mai alkotmányos szabadságot a visszafelé haladásnak valami furcsa módszere hozta létre; hogy minden lépésünk a civilisatio felé hátralépés volt civilizálatlan őseink egyszerű bölcseségéhez. A föltevés, melyen ez a nézet alapszik, hogy ugyanis saxon őseink valamely, többé-kevésbbé tökéletes politikai elv szerint jártak el, egyaránt sérti a jogi és a történeti igazságot. Azt kérdezni: „milyennek tetszett volna a jogi subtilitásoknak ez a tömege egy olyan ember előtt, a ki résztvett Edward és Harold megválasztásában és a ki szót emelt és megcsördítette fegyverét a nagy nemzetgyülésen, a mely visszahelyezte Godwinet földjeibe“ [1] — oly vizsgálat, mely tarthatatlan tételből indul ki. Mintha csak azt kérdeznők, mit gondolhatott egy ind csirokéz III. Györgynek azon szándékáról, hogy elválasztja az adózást a képviselettől. Mind a két kérdés feltételezi, hogy a vadember a maga együgyűségében okosan felelhet egy oly kérdésre, melynek még tárgyát sem érti. A civilisatio néha a jogi functiók színvonala fölé emelkedik, de a barbárság mindig alatta marad; pedig tiszteletreméltó saxon őseink, ha őket, nem mondom magunkhoz, de hozzánk oly hasonló emberekhez mérjük, mint Coke vagy Hale, nem voltak

[1] L. Freeman, *Growth of the English Constitution*, 1. kiad. 125. l. (Kónyi József fordítása, 130. l.)

egyebek, mint tiszteletreméltó barbárok. A ki tehát azt hiszi, hogy a jogászok furfangja jogi fictiók alkotásával megrontotta ősi alkotmányunk szép egyszerűségét, az kicsinyli a jogtudósok politikai értelmét s egyúttal nagyítja az ősi társadalom érdemeit. A bíróságok fictiói, olyan jogászoktól kezelve, mint Coke, az igazság és szabadság ügyét szolgálták oly időben, mikor azt más fegyverekkel megvédeni nem lehetett. Vannak társadalmi helyzetek, melyekben egyedül a jogi fictiók vagy finomságok képesek biztosítani a határozott, részrehajlatlan jog azon uralmát, mely az angol civilisatiónak valódi alapja. Coke a legpedánsabb, legmesterségesebb és minden történeti alap nélküli okoskodással késztette vagy kényszerítette Jakabot, hogy hagyjon fel ama törekvésével, hogy az ügyek ő felsége személyes elhatározása alapján elvonhatók legyenek a bíróságoktól.[1] De soha tökéletes jogi érvelés vagy fönkelt államférfiúi ügyesség nem alkotott szabályt, mely magát az alkotmány lételét alaposabban biztosította volna, mint az elv, melyet a nagy Chief-Justice makacssága vagy furfangja kierőszakolt. Furcsa! Az eszményi, de a jogászmesterségtől megrontott alkotmány fogalma alapjában véve a jogászi képzelődés csalódása. A retrográd haladás eszméje egyszerűen a praecedensekre való hivatkozás egyik alakja. Ez a hivatkozás az angol történelemben minden válság idején megjelent és senki sem mutatta ki meggyőzőbben, mint Freeman barátom maga, hogy mily sajátságos módon erőlködtek az angolok az ország jogainak kibővítésén; hogy ugyanis ezen újító kisérletek mindig a régi jogra

[1] L. 12, Rep. 64.; Hearn, *Government of England.* 2. kiad. III. fej.

való hivatkozás alakjában történtek. De ha a biróságok praecedensekre hivatkoznak, az nem egyéb, mint kényelmes fictio, melylyel a birói döntés elpalástolja birói törvényhozássá változását; a fictio fictio marad akkor is, ha a törvénykezés köréből a politika vagy a történelem területére ment át. Itt tehát a jogászok ravaszsága megtévesztette a történetirók együgyűségét. A formalismus és a régészkedés úgyszólván kezet fogtak és szövetkeztek az alkotmányjog búvárlóinak félrevezetésére.

III. A politikai theoretikusok felfogása. Hibája az, hogy az alkotmánynak csak egyezményes részét nézi. — Lássuk most a politikai theoretikusokat.

Az ily elmélkedőknek legjobb mintái Bagehot és Hearn tanár. Bátran mondhatjuk, hogy az újabb irók közül egy sem tett annyit az angol kormányzat bonyolódottt működésének megvilágitására, mint Bagehot. „Angol alkotmány“ czimű munkája oly fényes, oly eredeti, oly okos, hogy olvasói közül kevesen veszik észre, mennyi tudás, bölcseség és mélység is van benne. A könnyed vonások például, melyekkel Bagehot a kabinet-kormányzatot a maga valójában leirja, annyira vonzók, hogy az olvasó elfeledi, hogy ő magyarázta meg először a tényekkel egyezően a kabinet igazi természetét és a koronához s a parlamenthez való viszonyát. Szóval ama ritka oktatók egyike, kik egy bonyolódott tárgyat oly világosan adnak elő, hogy a közönség feledi, hogy az valaha magyarázatra szorult. Hearn tanárt talán Bagehot elődei közé sorozhatjuk. Mindenesetre ő is új szempontból fogta fel az angol intézményeket s egészen új világitásban nézte őket; az angol alkotmány-mysteriumok legkiválóbb, legszellemesebb magyarázói egyikének volna

elismerve, ha Anglia főiskoláinak valamelyikén és nem a melbournei egyetemen lett volna híressé. E két írótól sokat tanulhatunk és tanulunk is, de velük is úgy vagyunk, mint Freeman-nel: éppen azt nem tanuljuk tőlük, a mire mint jogászoknak szükségünk van. Bagehot, épp úgy mint Hearn tanár, nem is akarnak foglalkozni jogi tételekkel, hanem főkép politikai megállapodásokkal és egyezményekkel. Miben áll pontosan az erkölcsi befolyás, melyet egy bölcs, alkotmányos fejedelem gyakorolhat? Mily körülmények között oszlathatja fel a miniszter jogosan a parlamentet? Lehet-e az alkotmány értelmében bizonyos czélból egyszerre nagyszámú főrendeket kinevezni? Milyen elvek irányadók abban, hogy a kabinat valamely kérdést nyiltnak engedhessen tekinteni? Ezen és hasonló vitás kérdéseket vetnek fel és oldanak meg azon irók, kiket conventionalistáknak nevezhetünk, mert az alkotmánynak egyezményes megállapodásait vizsgálják. Ama kérdések nagyrészt fontosak és komolyak, de biróság előtt sohasem fognak megfordulni. Ha a miniszterelnök ötszáz új peert akarna kinevezni, a Chancery Division bizonyára nem hagyná meg neki, hogy hagyja abba a kinevezést. Ha egy helytelenitő határozat után sem mondana le, a Queens Bench bizonyára nem adna ki ellene *quo warranto*-t, felhiván őt, hogy adja okát, miért marad miniszterelnök. Nekem, mint jogásznak, e kérdések túlságosan magasak. Gyakorlati megoldásukat a parlament tagjainak mély bölcseségére kell bíznunk, elméleti megoldásuk a politikai theoretikusok hatáskörébe tartozik.

Az egyezményes szempont nem fejti meg, hogy mikép van biztosítva az egyezmények megtartása. — Az egyszerű legistának legyen szabad *egyet* meg-

jegyezni. Azon írók, kik az alkotmányunk nagy részét tevő megállapodások egyezményi minőségét vitatják és magyarázzák, nem fejtették meg az egyedüli kérdést, mely megoldásra szorul. Nem adnak kielégítő feleletet ama kérdésre: hogyan van az, hogy a politikai megállapodásokat néha legalább oly híven megtartják, mint a törvény rendeleteit?[1] A közvéleményre és a czélszerűségre hivatkozás elégtelen válasz az igazán nehéz kérdésre. A közvélemény helyesli, a közczélszerűség követeli a szerződések megtartását is; de a szerződéseket mégsem tartják meg mindig és valószinűleg még gyakrabban szegnék meg, ha ezt a törvény nem büntetné és teljesitésüket ki nem kényszerítené. Azonban bizonyos, hogy a politikai megállapodás nem törvény és hogy az egyezményi rendszer nem magyarázza meg teljesen az alkotmányjog természetét, ha az „alkotmányjog" egyáltalában szorosan vett jog.

Valóban „jog"-e az alkotmányjog? — E részben ugyanis kétség merülhet fel, mely bizonyára sokszor nyugtalanította már az alkotmány tanulmányozóit. Lehetséges-e, hogy az, a mit „alkotmányjog"-nak nevezünk, nem egyéb, mint a történelem és a szokás keresztező pontja, mely nem is érdemli meg a jog nevét és semmi esetre sem tartozik azon tanárhoz, ki csak Anglia valódi, kétségtelen jogát van hivatva tanulni vagy tanitani. Lehetséges-e, hogy Tocqueville sötét kijelentése, mely szerint „az angol alkotmánynak nincs valódi léte" *(elle n'existe point)*,[2] e tárgyról az egész igazságot magában foglalja? Ha ez így volna, a jogászok szivesen visszavonulnának ama

[1] Erről bővebben alant a III. részben.
[2] Tocqueville, *Oeuvres complètes*, I. 166., 167.

területről, melyre semmi jogos igényük nincs. Első része a történelem tanárához volna utalandó. Másik részét, mely a jogfejlődést tanusító egyezményekkel foglalkozik, át kellene engedni barátomnak, a jogtudomány tanárának, kinek munkakörébe a jogi furcsaságok, vagyis a jogtudománynak félreeső részei tartoznak; vagy talán másik barátomnak, a nemzetközi jog tanárának, mert ő levén ismertetője annak a jognak, a mely nem jog, s rendesen ő adván elő a politikai erkölcstan ama szabályait, melyek helytelenül nemzetközi jognak neveztetnek: elemében lesz, ha előadhatja ama politikai erkölcstant, mely a jelen esetben helytelenül neveztetik alkotmányjognak.

Mielőtt azonban igazságul fogadnók el azt a föltevést, hogy az „alkotmányjog“ egyáltalán nem jog, czélszerű lesz kissé közelebbről vizsgálnunk az „alkotmányjog“ kifejezés jelentését; azután lássuk, vajjon az a jogtanításnak alkalmas tárgya lehet-e.

Az alkotmányjog kétféle szabályokból áll. — Az alkotmányjog, a mint e kifejezést Angliában használják, magában foglalja mindazon szabályokat, melyek közvetlenül vagy közvetve az állam souverain hatalmának felosztását és gyakorlását érdeklik. [1] Magában foglalja tehát többek között mindama szabályokat, melyek meghatározzák, hogy kik a souverain

[1] V. ö. Holland, *Jurisprudence* (8. kiad.) 128., 326—329. ll. „Alkotmány alatt valamely ország jogának azt a részét értjük, mely a törvényhozás szerkezetére és alakjára vonatkozik: a törvényhozó testület különböző részeinek működését; a biróságok szervezetét, eljárását és hatáskörét. Az alkotmány a közjogi törvénykönyvnek egy főrésze, czíme vagy fejezete, melyet a többi jogtól csak az különbözteti meg, hogy tárgya nagyobb jelentőségű.“ — (Paley, *Moral Philosophy*, VI. könyv, VII. fej.)

hatalom birtokosai, hogy mily szabályok rendezik ezeknek egymáshoz való viszonyát, hogy mily szabályok azok, melyek szerint a souverain hatalom vagy annak részesei jogaikat gyakorolják. Az alkotmányjog szabályai állapitják meg a trónöröklés rendjét, határozzák meg a legfelső tisztviselő kiváltságait, szabják meg a törvényhozás alakiságait és választásának módját. Ezek a szabályok foglalkoznak továbbá a miniszterekkel, felelősségükkel, hatáskörükkel, határozzák meg az állam souverainitásának területét és hogy kiket kell alattvalóknak vagy polgároknak tekinteni. Jegyezzék meg, hogy „szabályok"-ról, nem „törvények"-ről beszélek. E szóhasználat szándékos. Czélja: arra hívni fel figyelmüket, hogy az angol értelemben vett alkotmányjog az elvek vagy tételek egészen külön jellegű két rendjét tartalmazza.

I. Szabályok, a melyek valódi törvények; alkotmányjog. — A szabályok egyik osztálya valóságos „törvények"-ből vagyis oly szabályokból áll, a melyek (akár írva vannak, akár nem, akár beczikkelyezvék, akár a szokás egészéből, a hagyományból vagy biróalkotta elvekből, az u. n. common law-ból származnak) birói úton kikényszerithetők. E szabályok a szó valódi értelmében vett „alkotmányjog" és összeségükben, a megkülönböztetés kedvéért, „az alkotmány jogá"-nak nevezhetők.

II. Szabályok, a melyek nem törvények; alkotmányos egyezmények. — A szabályok másik osztályát egyezmények, hallgatag megállapodások, szokások és a gyakorlat alkotják, melyek a souverain hatalom birtokosainak, a minisztereknek vagy más tisztviselőknek eljárását irányozzák ugyan, de valósággal nem alkotnak jogot, mert birói úton ki nem kényszerithetők. Az alkotmányjog e részét megkülön-

böztetésül „alkotmányi egyezmények"-nek vagy alkotmányos erkölcsöknek nevezhetjük.

Másképen úgy is mondhatjuk ezt, hogy az „alkotmányjog" abban az értelemben, a mint azt Angliában nemcsak a közönség, hanem a számot tevő írók is használják, két elemből áll. Az egyiket, melyet itt „alkotmányjog"-nak nevezünk, kétségtelen törvények alkotják; a másik, a melyet itt „alkotmányi egyezmények"-nek nevezünk, elveket vagy gyakorlatot tartalmaz s ezek, bár irányozzák a korona, a miniszterek és az alkotmányos közegek eljárását, szorosan véve nem törvények. Az alkotmányjog és az alkotmányi egyezmény közötti különbséget néhány példa fogja legjobban megvilágitani.

Példák oly szabályokra, melyek az alkotmányjoghoz tartoznak. — Az alkotmányjoghoz tartoznak a következő szabályok:

„A király nem követhet el jogtalanságot." Ez a szabály a biróságok mai értelmezése szerint első sorban azt jelenti, hogy nincs törvényes eljárási mód, mely szerint a királyt bármely tettéért személyesen felelősségre vonni lehetne. Ha — hogy képtelen példát használjak — a királyné főbe lőné a miniszterelnököt, e tettnek Angliában nem volna illetékes bírája. Másodsorban azt jelenti e szabály, hogy senkisem védekezhetik a koronának vagy valamely felsőbbrendű tisztviselőnek parancsával oly tett miatt, melynek különben törvényes mentsége nincs; ezen elv — jegyezzük meg — mindkét alkalmazásában jog, alkotmányjog, de nem írott jog. „A koronának nincs hatalma a törvény kötelező ereje alól fölmenteni". A fölmentő hatalomnak ez a tagadása vagy megszüntetése most a jogtörvényen (Bill of Rights) alapszik; alkotmánytörvény,

és tényleg érvényes jog elveit. E czélból mi hasznára sincs, ha ismeri az urii *Landesgemeinden* természetét és megérti, ha érthető, a witenagemót szervezetét. Mindez, ismétlem, a jogászi czélok szempontjából csak régészkedés. Ugyanannyi tanulság van benne az Egyesült-Államok, mint Anglia alkotmányára nézve; vagyis jogi szempontból egyiket sem világitja meg.

Ellentét a történeti és a jogi szempont között. — Az Egyesült-Államok eszünkbe juttatják az alkotmány-történetirók és alkotmány-jogászok közötti viszonyt. Mind a két fajta iró az alkotmánynyal foglalkozik, de más-más szempontból. A történetiró első sorban azt keresi, milyen menetben fejlődött az alkotmány azzá, a mi ma. A történetiró legelőbb is a fokozatokat igyekszik meghatározni, melyeken az alkotmány keresztülment, míg mai állapotára jutott. Komolyan, néha azonban nagyon is túlságosan foglalkozik az „eredet“ kérdésével. Csak közvetve törődik azzal, hogy mik az alkotmánynak tételei 1893-ban. A jogász, ellenkezőleg, első sorban a jog mai állapotát teszi tanulmánya tárgyává; csak másodsorban törekszik annak ismeretére, hogy miképen jött létre. Tökéletesen meg fogjuk ezt érteni, ha egy amerikai történetiró helyzetét összehasonlitjuk egy amerikai jogászéval. Az amerikai Unio történetirója nem fogja 1789-nél kezdeni vizsgálatait. Sok mondanivalója lesz a gyarmatok történetéről és az angol intézményekről is. Ha jól tudom, szükségesnek fogja látni egészen a witenagemótig visszamenni; föltehetjük, hogy vizsgálataival közel Uri kantonnál fog megállapodni. Az Egyesült-Államok alkotmányáról iró jogász ellenben kénytelen lesz magából az alkotmányból kiindulni. De csakhamar látni fogja, hogy az alkotmány

tételeit csak úgy értheti meg, ha előbb megismeri a Confoederatio tételeit; hogy Washington, Hamilton és általában az alkotmány „atyái"-nak — a mint Amerikában néha nevezik őket — nézete megvilágítja az alkotmány némely czikkeinek értelmét; hogy továbbá az alkotmány jelentését csak az értheti meg kellően, a ki tekintetbe veszi a gyarmatoknak Angliától való elszakadásuk előtti helyzetét és a common law szabályait, valamint a jog és igazság ama fogalmait, melyeket az angol telepesek angol őseiktől örököltek. Ugyanezt fogjuk találni, ha az angol történetírót az angol jogászszal hasonlítjuk össze. Azért, ha a jogász foglalkozik intézményeink fejlődésével, a mi természetesen gyakori dolog lesz, ez egy további különbségre vezet az alkotmánynak történeti és jogászi felfogása között. A történetíróban olyan nagy az áhitat a tudható történelem legrégibb korszakai iránt, hogy elbűvöli őt intézményeink csiráinak a jogász szemeiben fonák szeretete és csak keveset gondol az intézmények további fejlődésével. Freeman úr művének csak harmadát szenteli egy oly modern tárgynak, milyen a Stuartok korszaka. A változásokban és fejlődésben oly gazdag körülbelül kétszáz esztendő, mely a dicsőséges forradalomnak nevezett idő óta letelt, úgy látszik, alig vonta magára ezen író figyelmét, ki nem tudatlanságból, hanem szándékosan nem ismerteti jelenlegi alkotmányunk évkönyveit. A jogásznak máskép kell néznie a tárgyat. A létező jog tanulmányánál Anglia történetének későbbi korszaka lesz leginkább segitségére. Hogy mit nyerhettünk volna Stubbstól, ha tehetségét nem a főpapságnak, hanem, a mint reméltük, az egyetemességnek szenteli, ma csak gyanitani lehet. A dolgok ily állásában Gardiner az a történetiró, a ki leginkább megfelel a jogász igényei-

még pedig irott törvény. „A korona minden tettéért törvény szerint felel valaki.“ Ez a miniszteri felelősség más országokban az alkotmánynak alakszerű része; Angliában több törvényes szabály egybevetéséből következik. Az első azon elv, hogy a király nem követhet el jogtalanságot; a második az, hogy a biróságok nem ismerik el az actust a korona által teljesitettnek, ha bizonyos különös alakisággal nincs ellátva, a mely alakiság rendesen a miniszter külön pecsétjének alkalmazása, az ellenjegyzés vagy a miniszteri ellenjegyzéssel egyenértékű nyilatkozat; a harmadik azon elv, hogy a miniszter, ki a külön pecsétet alkalmazza, vagy valamely iratot ellenjegyez, szavatol érte, úgyszólván hátirattal látja el.[1] Ez szintén része az alkotmánynak és jog, de nem irott jog. Hasonlóképen a személyes szabadság joga, a gyülekezési jog és sok más jogok részei az alkotmányjognak, bár azoknak nagy része csak azon általánosabb jogból vagy elvből következik, hogy csak a törvényes uton (az ország biróságai előtt) bebizonyitott egyenes törvényszegést (a bűntettet) lehet büntetni.

Az alkotmányi egyezmények közé tartoznak a következő szabályok:

Példák oly szabályokra, melyek az alkotmányi egyezmények közé tartoznak. — „A király tartozik helybenhagyni azon törvényjavaslatot, vagyis (a mint helytelenül mondják) nincs „veto“-joga[2] oly törvényjavaslat ellen, melyet a parlament két háza megszavazott“; „a főrendiház nem szavaz meg pénzügyi

[1] V. ö. Hearn, *Government of England.* (2. kiad.) IV. fej.

[2] A „veto“ értelméről l. Hearn, *Government of England* 2. kiad.) 51., 60., 61., 63., 548. ll. és a Veto czímű czikket az „Encyclopaedia Britannica“ utolsó kiadásában Orelli tanár tollából.

törvényt“; „midőn a főrendiház mint felebbviteli biróság jár el, csak a jogász főrendek vehetnek részt a határozatban“; „a miniszterek lemondanak hivatalukról, ha nem birják többé az alsóház bizalmát“; „a törvényjavaslatnak egy bizonyos számú olvasáson kell keresztülmennie, mielőtt az alsóháztól megszavazottnak tekinthető“. Ezek a szabályok több tekintetben különböznek más szabályoktól;[1] új vagyis irott alkotmány mellett egy részük valószinűleg az alakszerű

[1] E szabályok egy része sohasem sértetett meg és általában sérthetetleneknek van elismerve. Más részüket nem támogatja egyéb, mint egy gyenge szokás s érvényük kétséges. Az egyezményes szabályok egyes osztályai közötti főkülönbséget talán igy lehet meghatározni: E szabályok egy részének megsértése szügségképen megakasztaná a rendes és békés kormányzat menetét; másik részüknek megsértése nem járna más következménynyel, mint hogy helytelenités és népszerűtlenség hárulna a megszegő miniszterre vagy más személyre.

Azt fogjuk találni, hogy e különbség alapjában véve azon alapszik, hogy az alkotmányszabály megsértője mennyire jut egyenes összeütközésbe az ország jogával. Így például az a miniszterium, melynek tanácsára a parlament egy évnél hosszabb ideig nem hivatott össze, a Mutiny Act érvényének lejárta miatt és egyéb okokból, közegei személyében, összeütközésbe jutna a biróságokkal. Az alkotmányi egyezmény megsértése ez esetben forradalmi vagy reakczionárius erőszakra vezetne. Ellenben az a szabály, hogy a törvényjavaslatnak bizonyos számú olvasáson kell keresztülmennie, mielőtt megszavazottnak tekinthető, bár megállapitott alkotmányos szabály, oly egyezmény, melynek figyelmen kivül hagyása a miniszteriumot nem hozná ellentétbe a közönséges joggal. Az oly miniszterium, mely reávenné az alsóházat, hogy például a Habeas Corpus törvényt felfüggesztő javaslatot *egy* olvasásban szavazza meg, vagy hogy változtassa meg a háznak a törvényjavaslatok olvasására vonatkozó szabályait, nem tenné ki magát annak, hogy a rendes biróságok feleletre vonják. Oly miniszterek, kik az államház-

törvény formáját venné fel, más részük nem. Az angol alkotmányban *egy* közös tulajdonság jellemzi őket: egyikük sem „jog" a szó valódi értelmében, mert ha egyenként vagy összeségükben megsértetnének, nincs biróság, mely megszegésüket számon kérné.

Sajnálhatjuk, hogy e szabályokat „egyezmények"-nek kell neveznünk, mert e szó a jelentéktelenség, az alapnélküliség gondolatát ébreszti fel; pedig nincs tanár, a ki hallgatóit legtávolabbról is e gondolatra akarná vezetni. Az alkotmányi egyezmények és hagyományok részben épp oly fontosak, mint a törvények; némelyek jelentéktelenek, de a valóságos törvény is az lehet. Az én czélom azonban nem az, hogy a valótlanságot a valósággal állitsam szembe, hanem az, hogy az u. n. „alkotmányjog" jogi elemét megkülönböztessem annak egyezményi alkatrészétől.

A törvény és az egyezmény közötti különbség nem azonos az írott és nem írott jog közötti különbséggel. — E különbség, megjegyzendő, lényegileg más, mint az „irott jog" (statute law) és a „nem irott jog" (common law) közötti különbség. Némely alkotmánytörvények, például a jogtörvény (Bill of Rights), a trónöröklési törvény (Act of Settlement), a Habeas Corpus-törvény, „irott törvények", melyek benne vannak a törvénytárban vagyis beczikkelyezvék. Más, igen fontos alkotmánytörvények, melyeknek egy részét már említettük, „nem irott törvények" vagyis nincsenek beczikkelyezve. Vannak továbbá oly alkotmány-

tartási törvény és a Mutiny Act megszavazása után a házat elnapolnák és az alsóház bizalmának elvesztése után még hónapokig hivatalban maradnának, talán súlyos népszerűtlenségbe esnének, de nem volnának fetétlenül jogszegők. L. alant a III. részben.

törvények, melyek valaha nem irott jog (common law) voltak, de most irott vagyis törvényjog lettek; ilyen például a korona átszállását szabályozó törvény. Ellenben az alkotmányi egyezmények nem lehetnek a törvénytárban, habár alakilag irásba lehetnek foglalva. Egész parlamenti eljárásunk nem egyéb, mint egyezményi jogtömeg, pedig irott vagy nyomtatott szabályokban van letéve. Szóval, az irott és nem irott jog közötti megkülönböztetés semmiképen sem talál a szoros értelemben vett alkotmányjog és az alkotmányi egyezmények közötti különbségre. Az utóbbi különbségre fogjuk irányozni egész figyelmünket, mert főfontosságú és megvilágítja az alkotmányjog egész anyagát. E különbség egyébként oly országokban is előállhat, melyeknek irott, törvénybe foglalt alkotmányuk van.[1] Az Egyesült-Államokban az elnök és a szenátus jogköre, az elnökválasztás módja és hasonló dolgok, jogi vonatkozásaikban teljesen szabályozvák az alkotmánytörvényben. De a törvénynyel párhuzamban szigorú egyezményi szabályok fejlődtek ki, melyeket a biróságok nem vennének ugyan figyelembe, de melyek a gyakorlatban majdnem törvény erejével birnak. Soha elnököt egyszernél többször nem választottak meg újból; az elnök újból választásának ezen egyezményi korlátozását, melyről az alkotmány nem tud

[1] Az Egyesült-Államok alkotmányában sokkal több az egyezményi elem, mint Angliában többnyire hiszik. L. erről Wilson, *Congressional Government*, és Bryce, *American Commonwealth* (3. kiad.) XXXIV. és XXXV. fej. Különös túlzás nélkül mondhatni, hogy ma az egyezményi elem az amerikai alkotmányban épp oly nagy, mint az angol alkotmányban. De az amerikai rendszerben az „egyezményi szabályok“ és a „törvények“ közötti határvonal oly pontos, a milyent vonni Angliában alig lehetséges.

semmit, a nép annyira helyesli, hogy végzetes akadálya lett Grant tábornok harmadszori jelöltségének. Alkotmányi megállapodások teljesen megváltoztatták az elnökválasztók helyzetét. Az alkotmány alapítói azt akarták, hogy ők legyenek az elnök választói vagy kijelölői, a mint ezt nevük is mutatja; szóval, a köztársaság első tisztviselője a törvény értelmében kettős választás útján volt kinevezendő. E szándékuk nem valósult meg; a „választók“ az egyes jelöltre való szavazásnak puszta eszközei lettek; nem egyebek, mint a republikánus vagy demokratikus jelöltre adott annyi meg annyi szavazat. Az a hallgatag megállapodás, hogy a választó tényleg ne válaszszon, ma oly szilárdul áll, hogy a választás törvényes jogának gyakorlása a politikai becsület oly durva megsértésének ekintetik, a melyre a legjellemtelenebb politikus sem vállalkoznék. Országos nehézségek, hogy ne mondjuk veszélyek, lettek volna elháríthatók, ha a Hayes és Tilden közötti küzdelemben néhány republikánus választó jogosultnak érezte volna magát a demokratikus jelöltre szavazni. Egy sem pártolt el. Amerikában a választó választási jogát épp oly gyökeresen eltörülte az alkotmányi megállapodás, mint a hogy e hatalom Angliában megszüntette a király ama jogát, hogy a parlament két háza által megszavazott törvényjavaslatot helyben ne hagyja. Látjuk tehát, hogy az alkotmányjog és alkotmányi egyezmény közötti különbség az irott és a nem irott alkotmány uralma alatt egyaránt fennáll.

Az alkotmányjog, mint a jogtudomány tárgya, nem egyéb, mint alkotmánytörvény. — Hosszasabban időztem e különbségnél, mert tárgyunk gyökerén van. Ha az „alkotmányjog“ kifejezés kettős értelmével tisztában vagyunk, mindaz, a mi a tárgygyal kap-

csolatos, a maga helyén lesz olyannyira, hogy a jogász, ki az alkotmányjoggal mint az angol jog egyik ágával foglalkozik, alig tévedhet feladata jellegének és czéljának világos felfogásában.

Az egyezményekkel és a hallgatag megállapodásokkal közvetlenül nincs dolga. Ezek nemzedékről-nemzedékre, majdnem évről-évre változnak. Hogy a választáskor kisebbségben maradt miniszterium aznap tartozik-e leköszönni, mikor a választás eredménye tudomására jut, avagy jobb-e, ha parlamenti bukását várja be: gyakorlati kérdés, vagy legalább az lehet. E tekintetben ma — úgy mondják — más a felfogás, mint a harmincz év előtt dívott, és talán más, mint a milyen felfogás és megállapodás tíz év mulva uralkodni fog. A bonyodalmas kérdésben minden nézet fontos előzményekre és nagy tekintélyekre hivatkozik; Russel és Peel nyilatkozatait és eljárását össze lehet mérni Beaconsfield vagy Gladstone nyilatkozataival és eljárásával. A tárgy nem jogi, hanem politikai természetű és nem zavarhatja a jogászt vagy a jogtanár előadásait. Ha egyáltalában köze van hozzá, csak azért érdekli, mert hivatva lehet kimutatni, mi kapcsolat van — ha van — az alkotmányi egyezmények és az alkotmánytörvény között.

Ez, a valódi alkotmányjog, a jogász foglalkozásának egyedüli reális tárgya. Igazi feladata: felkutatni az alkotmány különböző részeiben található jogszabályokat vagyis a biróságok elismerte szabályokat. Ilyen szabályokat vagy törvényeket bőven fog találni. Ama törvények és szabályok, melyek a korona törvényes helyzetét, a korona minisztereinek törvényes jogait, a lordok, a képviselők házának szerkezetét, az államegyházat, a bevett egyházakat, a hadsereget ren-

dezik, — ezek és sok más törvények alkotják az alkotmányjogot; az ország jogának épp úgy igazi részei, a mint az Egyesült-Államok czikkelyei részei az Unio jogának.

Az alkotmányjogot épp úgy lehet tárgyalni, mint az angol jog bármely más ágát. — Az angol jogtanárnak feladata röviden ez: meghatározni, mely törvények alkatrészei az alkotmánynak, rendszerbe foglalni őket, magyarázni értelmüket és ha lehet, kimutatni logikai összefüggésüket. Angliának nem írott vagy részben nem írott alkotmányát oly módon kell fejtegetnie, a mint Story és Kent az amerikai alkotmány írott alkotmányjogát fejtegették. E feladatnak megvannak a maga külön nehézségei, de azok nemre nézve nem, csak fokra nézve mások, mint az angol jog egyéb ágaié. Foglalkoznunk kell törvényjoggal és biróalkotta joggal; hivatkoznunk kell országgyűlési czikkekre és birói döntésekre, tekintélyes ítéletekre, néha birói elméletekből vont puszta következtetésekre is; gyakran nehéz megkülönböztetni az uralkodó szokást az elismert jogtól. Mindez áll az alkotmánytörvény magyarázatáról, de bizonyos mértékben áll a kötelmi jogról, a büntetőjogról és az ingatlanjogról is.

Mi több: az alkotmánytörvény magyarázói ez idő szerint nagy előnyben vannak. Tárgyuk az utolsó tíz-tizenöt év alatt közvetlen érdekű és égető fontosságú lett. Ezen idő folyamán új alkotmánykérdések léptek előtérbe és sok esetben megoldást is nyertek. A Bradlaugh nevével kapcsolatos perek épp úgy hozzájárultak közjogunk sok homályos részeinek tisztázásához, mint a mult században a Wilkes nevével kapcsolatos perek. Felelevenítették a perbetolakodás (maintenance), új világításba helyezték az istenkáromlás (blasphemy) bűncselekményét. Minden ember tudja most, mi a

bűnvád. Ma pontosan meg lehet határozni az alsóház viszonyát az ország biróságaihoz; az eskü jogi természetét és ünnepélyességét megérti mindenki vagy legalább azok, kik a döntvénytárakat (Law Reports) olvassák. Más körülmények, melyek Bradlaugh esetével nem kapcsolatosak, rákényszeritették a közérdeklődésre a gyülekezeti jog sokféle kérdéseit. Ismeri-e jogrendünk ezt a jogot? mily határok között lehet gyakorolni? mi a „törvénytelen gyűlés“ helyes definitiója? mennyiben óvhatják meg a jogszerűen egybegyűlt polgárok gyülekezési jogukat erőszakkal is? mily határok között ismeri el az angol alkotmány az önvédelem jogát? E kérdések közül több már megfordult a biróságok előtt és valamennyi megfordulhat ott. E kérdések közjogunk gyökerét érintik. Minden polgár érdekében van, hogy helyesen oldassanak meg.

A míg e kérdések feleletre várnak, az alkotmányjog tanulmányozása sürgős jelentőségű dolog lesz. Minthogy azonban e jognak rendelkezései gyakran oly esetek kapcsán merülnek fel, melyek köztudomásúak és élénken izgatják a politikai pártok érzelmeit, ebből komoly tévedés származhat. A kevésbbé tájékozott tanuló azt vélhetné, hogy az alkotmánytörvényt csak híres ítéletekből lehet kiböngészni, melyekben nagy alkotmányos vagy politikai küzdelmek eredményei vannak megörökitve. Ez nincs így. Sok észre sem vett per, például a *Parlement Belge*[1] vagy *Thomas v. The Queen*,[2] szintén érintenek vagy döntenek el alkotmányjogi elveket. Egy rendőr vagy adószedő

[1] 4 P. D 129; 5. P. D. 197. V. ö. Walker v. Bird (1892), A. C. 491., 497.
[2] L. R. 10. Qu. B. 31.

ellen inditott minden kereset a legnagyobb e nemű elvet mozgathatja: azt, hogy a törvényes hatáskör áthágásával elkövetett cselekmény miatti kereset vagy vád ellenében nem lehet közigazgatási rendelet iránti engedelmességgel védekezni. Szóval, a valódi alkotmánytörvényt azon forrásokból kell merítenünk, a honnan egyéb tárgyakban az angol jogot levezetjük s az a jogi tanulásnak és tanításnak épp oly érdekes, épp oly önálló, bár kevésbbé munkált területe, mint bármely más. E terület még nincs teljesen körvonalozva. Mind a tanító, mind a tanuló szenved tehát ama nehézségektől, de élvezi az érdekességet is, melyekkel a jognak még teljesen rendbe nem szedett vidékén a kutatás jár.[1]

E bajlódásnak azonban van egy nagy jutalma is. Kénytelenek vagyunk útmutatásul az alapelveket felkutatni s a mint a nehéz terület bonyodalmainak nyitját keressük, lassanként három ily elv tűnik elénk: Az első a parlament törvényhozói souverainitása;[2] a második azon általános szabály, hogy az alkotmányban is mindenütt a közönséges jogé a fensőség;[3] a harmadik (bár ez kétesebb, speculativ téren mozog) az, hogy az egyezmények végső sorban az alkotmányjogtól függnek.[4] E három elvet vizsgálni, tisztázni és hitelesiteni, bármi legyen a vizsgálat eredménye, mindenesetre méltó bevezetés az alkotmányjog tanulásába.

[1] E sorokat 1883-ban írtam. Azóta sir William Anson bámulatos könyve, *Law and Custom of the Constitution*, nagy haladást tett ama czél felé, hogy az angol alkotmányjog pontosan körvonaloztassék.

[2] L. alant az I. részt.

[3] L. alant a II. részt.

[4] L. alant a III. részt.

ELSŐ RÉSZ.

A PARLAMENT SOUVERAINITÁSA.

ELSŐ FEJEZET.

A parlamenti souverainitás természete.

E fejezet czélja. — A parlament souverainitása, jogi szempontból, politikai intézményeinknek uralkodó jellemvonása.

Jelen fejezetben elsősorban a parlament souverainitásának természetét kivánom ismertetni és kimutatni, hogy az jogi tény, melyet az angol jog teljesen elismer; másodsorban azt akarom bizonyítani, hogy a parlament souverainitásának állítólagos jogi korlátai közül egy sem áll fenn; végül meg akarom jelölni és meg akarom czáfolni a speculativ nehézségeket, melyek útját állják azon elmélet tartózkodás nélküli elfogadásának, hogy az angol parlamentet alkotmány szerint feltétlenül souverain törvényhozás illeti meg.[1]

A parlamenti souverainitás természete. — A parlament jogi nyelven a királyt, a lordok házát és a képviselőházat jelenti; köznyelven sokszor más értelemben használják e szót. E három tényezőt együttes működésükben helyesen jelölhetjük „a király a parlamentben“ kifejezéssel s ők alkotják a parlamentet.

A parlamenti souverainitás elve sem többet, sem kevesebbet nem jelent, mint hogy az ily értelemben vett parlamentnek az angol alkotmány szerint joga van törvényt alkotni és eltörülni; hogy továbbá nincs ember vagy testület, kinek Anglia törvénye jogot

[1] V. ö. Blackstone, *Commentaries*, I. 153. l.

adna a parlamenti törvényhozást megdönteni vagy eltávolítani.

Feladatunk szempontjából a törvényt így határozhatjuk meg: „Oly szabály, mely biróilag érvényesithető". A parlamenti souverainitás elvét pedig, positiv oldaláról tekintve, így írhatjuk körül: Minden parlamenti végzeményt vagy annak egyes részét, mely új jogot alkot, létező jogot eltöröl vagy megváltoztat, a biróságok alkalmazni fognak. Ugyanazon elv, negativ oldaláról tekintve, így fejezhető ki: Az angol alkotmány szerint nincs ember vagy testület, ki oly szabályokat alkothatna, a melyek a parlamenti végzeményt megdönthetnék vagy eltörülhetnék, vagy — hogy ugyanezt más szavakkal fejezzem ki — a melyeket a biróságok a parlamenti végzemény megszegésével elismernének. Igaz, hogy mutatkoznak látszólagos kivételek e szabály alól. De e kivételek — például az, hogy a High Court of Justice birái a parlamenti végzeményeket megváltoztató eljárási szabályokat alkothatnak — azokra az esetekre szorítkoznak, melyekben a parlament közvetlenül vagy közvetve helyet ad az alsórendű törvényhozásnak. Nem volna itt helyén a birói törvényhozás természetét részletesen tárgyalni;[1] csak azért említettem, hogy eltávolítsak egy szembeszökő nehézséget, melylyel a kezdő találkozik. A jelen előadások során sokkal többet kell még mondanunk a parlamenti souverainitásról; mostanra elég lesz e souverainitás természetének fentebbi általános körülírása. A fődolog annak megállapitása, hogy a parla-

[1] A ki a biró alkotta jog természetéről bővebben kiván tájékozódni, megtalálhatja a felvilágosítást Pollock tanár „Essays in Jurisprudence and Ethics" czímű munkájában, 237. l.

menti souverainitás elvét, úgy positiv mint negativ oldalára nézve, az angol jog teljesen elismeri.

I. A parlament korlátlan törvényhozói hatalma. — E tárgyról a klasszikus tétel a Blackstone Kommentárjaiból vett következő idézetben foglaltatik:

„A parlament hatalma és hatásköre, úgymond Sir Edward Coke,[1] annyira transcendens és absolut, hogy azt sem az ügyek, sem a személyek tekintetében határokkal korlátozni nem lehet. És e magas testületről, igy folytatja, joggal mondhatni: „Si antiquitatem spectes, est vetustissima; si dignitatem, est honoratissima; si jurisdictionem, est capacissima.“ Souverain, ellen nem őrizhető hatalma van törvényeket alkotni, megerősiteni, kiterjeszteni, megszoritani, eltörülni, módositani, feléleszteni és magyarázni minden képzelhető ügyekben, legyenek azok egyháziak vagy világiak, polgáriak, katonaiak, tengeriek vagy büntetők; mert Anglia alkotmánya szerint erre a tényezőre van bizva a despotikus, absolut hatalom, melynek minden államrendben valahol léteznie kell. E rendkivüli biróság hatalma kiterjed mindazon visszaélésekre és sérelmekre, miveletekre és jogorvoslatokra, melyek a rendes birói eljárás körét meghaladják. Szabályozhatja vagy módosithatja a trónöröklést, a mint ez VIII. Henrik és III. Vilmos alatt megtörtént. Megváltoztathatja az államvallást, a mint ezt több izben megtette VIII. Henrik és három gyermeke alatt. Megváltoztathatja és újból alakithatja az országnak és magának a parlamentnek alkotmányát, a mint ez az unio-törvénynyel és a három- és hétéves választásokról szóló törvényekkel megtörtént. Szóval, tehet

[1] *Fourth Institute,* 36. l.

mindent, a mi természet szerint nem lehetetlen, s azért némelyek, kissé merész szóval, e hatalmat a parlament mindenhatóságának nevezték. Annyi igaz, hogy a mit a parlament tesz, azt semmi földi hatalom sem teheti meg nem tetté. Azért Anglia szabadsága tekintetéből fölötte fontos, hogy e súlyos feladatra oly emberek választassanak, kik becsület, képesség és tudás dolgában a legkiválóbbak. Burleigh, a nagy kincstár-lord ismert mondása szerint „Angliát csak a parlament teheti tönkre“ és Sir Mathew Hale azt jegyezte meg, hogy ez levén a legfelső, legnagyobb ítélőszék, mely fölött senkinek az országban hatósága nincs, ha az valamikép megromlanék, az ország polgárai minden jogorvoslat nélkül volnának. Ugyancsak a parlamentről azt jövendöli Montesquieu, bár hitem szerint elhamarkodottan, hogy valamint Róma, Spárta és Karthágó szabadságuk elvesztésével pusztultak el, úgy idővel az angol alkotmány a szabadság elvesztésével fog elpusztulni, még pedig akkor, ha a törvényhozó hatalom romlottabb lesz, mint a végrehajtó hatalom“.[1]

De Lolme egy majdnem közmondássá vált groteszk szóval fejezte ki a dolgot: „Az angol jogászok alapvető szabálynak tekintik, hogy a parlament megtehet mindent, csak nőből férfit, férfiból nőt nem csinálhat“.

Történeti példák a parlament souverainitásáról. A trónöröklés. — A parlamentnek e legfelső törvényhozó hatalmát számtalan történeti példa tanusítja.

A korona átszállását módosította és végképen megállapította az Act of Settlement (12 & 13 William

[1] Blackstone, *Commentaries*, I. 160. 161. ll.

III. c. 2); a királyné parlamenti jogon birja a trónt, az uralkodásra való igénye törvényen alapszik és annak folyománya. Ez oly tétel, melyet ma senkisem fog vitatni vagy kétségbe vonni; de törvénytárunk mutatja, hogy még alig kétszáz év előtt a parlamentnek keményen kellett küzdenie saját törvényes fensőségének az elvéért. Anna királyné 6. végzeményének 7. fejezete többek között a következőket rendeli: „Ha valaki gonoszul, szándékosan és egyenesen, irásban vagy nyomtatásban azt vitatná és állitaná, hogy fölséges asszonyunk, a most uralkodó királyné, nem törvényes és jogszerű királynéja e birodalomnak, vagy hogy az állitólagos walesi herczegnek, ki most III. Jakab néven Nagy-Britannia királyának vagy Anglia királyának, VIII. Jakab néven Skóczia királyának czimezi magát, e birodalom koronájára bármi néven nevezendő joga van, vagy hogy arra valakinek más alapon van czime vagy joga, mint ama parlamenti végzemény alapján, mely Angliában, áldott és dicső emlékezetű Vilmos király és Mária királyné ő boldogult felségeik uralkodásának első évében kelt s melynek czime „Törvény az alattvalók jogainak és szabadságainak meghatározásáról és a korona öröklési rendjének megállapitásáról“, és egy másik törvény alapján, mely Angliában az emlitett néhai III. Vilmos király uralkodásának tizenkettedik évében kelt s melynek czime „Törvény a korona további korlátozásáról és az alattvalók jogainak és szabadságainak jobban való biztositásáról“, továbbá az újabban Angliában és Skócziában a két királyság egyesitése végett kölcsönösen hozott törvényeken; vagy hogy e birodalom királya vagy királynéja a parlamenttel és ennek hatalmánál fogva nem hozhat oly törvényeket és statutumokat,

melyeknek elegendőerejük és érvényük van korlátozni és kötelezni a koronát, annak átszállását, korlátozását, öröklését és eljárását: minden ily személy felségsértésben (high treason) bűnös s ebben törvényesen marasztaltatván, elitélt áruló legyen, halálbüntetést és oly vagyonkobzást és -vesztést szenvedjen, mint a felségsértés eseteiben.“ (6 Anne, c. 7, sec. 1.)

Unio-törvények. — Az unio-törvények, melyeknek egyikére Blackstone utal, nevezetes példáját mutatják a parlamenti hatalom gyakorlásának. De nincs törvény, mely az alkotmánynak elmélete, valamint gyakorlati alkalmazása szempontjából jellemzőbb volna, mint a hétéves törvény (Septennial Act.).[1] Azért létrejöttének körülményei és magának a törvénynek természete is különös figyelmet érdemelnek.

A hétéves törvény. — 1716-ban egy 1694-ből való törvény alapján a parlament tartama három évre volt megszabva s az általános választások nem voltak 1717-nél tovább halaszthatók. A király és a ministerium meg voltak győződve, és joggal, hogy a választókra való hivatkozás, mivel ezek nagyrészt jakobiták voltak, veszélyeztetheti nemcsak a ministeriumot, hanem az ország nyugalmát is. A ministerium tehát reávette az akkori parlamentet, hogy szavazza meg a hétéves törvényt, mely a parlament tartamát három évről hét évre tette, mi által a képviselőház megbízása négy évvel túlterjesztetett azon a határidőn, a melyre választva volt. Ez sokkal erősebb rendszabály volt, mint ha például oly törvény szavaztatott volna meg, mely feljogosította volna a későbbi parlamenteket, hogy új általános választás nélkül

[1] 1 George I. st. 2. c. 38.

három év helyett hét évig maradjanak együtt. A törvényt állami tekintetek és a szükség mentették. A hétéves törvénynek ezt a megokolását minden józan ember oly alaposnak fogja találni, hogy némi meglepetéssel látunk oly elfogulatlan és méltányos irókat, mint Hallam és Lord Stanhope, a törvényhozói hatalom e legfényesebb nyilvánulásának kicsinyitésén fáradozni. „Nem képzelhetni nagyobb túlzást — igy ir Hallam — mint némely tudatlan embernek azt a merész állitását, hogy a törvényhozás e végzeménynyel túllépte jogait, vagy hogy — a mennyiben ezt törvénynyel bizonyitani nem lehet — legalább visszaélt a nép bizalmával és rést tört a régi alkotmányon“; s ezt a megjegyzését arra alapitja, hogy „a hároméves parlamenteket rendelő törvény alig volt hatályban húsz esztendeig. Kisérlet volt, a mely — igy érveltek — sikertelennek bizonyult; mint minden más törvényt, azt is el lehetett törülni vagy tetszés szerint megváltoztatni“.[1]

„Félretehetjük — úgymond Lord Stanhope — azt a fonák gondolatot, hogy életének meghosszabbitásával a parlament túllépte törvényes hatáskörét; ezt a gondolatot annak idején a pártszellem vetette fel s talán még mindig járatos bizonyos szónoklatokban a felhevült tömeg előtt, de a legjobb alkotmányirók nagy lenézéssel bánnak vele.“ [2]

A hétéves törvénynek alkotmányos jelentősége. — E megjegyzések figyelmen kivül hagyják a hétéves törvény vitás pontját és eltakarják a törvény alkot-

[1] Hallam, *Constitutional History of England*, III. (1872-iki kiad.) 236. l.

[2] Lord Mahon, *History of England*, I. 302. l.

mányos jelentőségét. A harminczegy főrendi, a ki a javaslat ellen többek közt azért tiltakozott, mert „el van ismerve, hogy a közrendűek házának a néptől kell választatnia és az igy megválasztott közrendűek a népnek igazi tisztviselői, de nem mondhatók helyesen ilyeneknek, ha hosszabb ideig működnek, mint a mennyire megválasztvák; mert ezen időn túl a parlamenttől választvák, nem a néptől, s ez ilykép meg van fosztva az egyedüli orvoslattól, melyet azok ellen bír, kik vagy nem értik, vagy rosszaságból szándékosan visszaélnek a beléjük helyezett bizalommal; ez az orvoslat pedig az, hogy jobb embereket választanak helyökbe",[1] — ezek a főrendiek találóan rámutatnak az ellene tehető elméleti kifogásra. A végzemény sajátsága nem az volt, hogy megváltoztatta a parlament törvényes tartamát vagyis módositotta a hároméves törvényt;[2] a hétéves törvény puszta megszavazását 1716-ban nem tartották és később sem tartották volna meglepőbb és komolyabb kifogás alá eső dolognak, mint a hároméves törvény megszavazását 1694-ben. Szokatlan az volt, hogy egy parlament saját hatalmánál fogva saját jogszerű létét hosszabbitotta meg. Nem lehet Priestleynek[3] és a tiltakozó főrendieknek azt az érvét, „hogy a hétéves parlament először is a nép jogainak egyenes bitorlása; mert ugyanazon jognál fogva, melylyel valamely parlament hét évre hosszabbítja meg hatalmát, meghosszabbíthatná azt kétszer hét évre, vagy (mint az 1641-iki parlament tette) örökre is", — egyszerűen úgy jellemezni, hogy ama

[1] Thorold Rogers, *Protests of the Lords*, I. 218. l.
[2] 6. Wm. & M. c. 2.
[3] L. Priestley on Government (1771) 20. l.

„tudatlan feltevés"-en alapuló baklövés, mintha a hétéves törvény a parlament eredeti tartamát hosszabbította volna meg.[1] Priestley és társainak érvelése lényegében az volt, hogy a három évi szolgálatra választott képviselők az alkotmány értelmében a választók küldöttei vagy megbizottai voltak legalább annyiban, hogy hatalmukat az alkotmány megszegése nélkül nem terjeszthetik ki azon időn túl, a melyre azt megbízóik, a választók, reájuk ruházták. Vannak országok, nevezetesen az Egyesült-Államok, hol az olyan végzemény, mint a hétéves törvény, jogilag érvénytelen volna; ma nem képzelhetni angol parlamentet, mely azért, hogy egy kormányt vagy pártot az uralmon tartson, meg merne szavazni például egy tízéves törvényt és így hosszabbítani meg saját tartamát. Ezzel szemben tehát azon érvelés, hogy Walpole és követői a hétéves törvénynyel megsértették az alkotmány szellemét, éppen nem képtelenség. A parlament törvényszerűen, bár szokatlanul élt jogaival. A hatalom e megnyilatkozását kicsinyleni annyi, mint a hétéves törvény valódi alkotmányos jelentőségét félreismerni. E törvény kézzelfoghatólag bizonyítja, hogy jogi szempontból a parlament se nem megbízottja, se nem bizalmi közege a választóknak. Jogilag a parlament az állam souverain törvényhozó hatalma, a hétéves törvény pedig e parlamenti souverainitásnak eredménye és egyúttal klasszikus bizonyítéka.

A parlamentnek befolyása a magánjogokra. — Láttuk az eddigiekből, hogy a parlament közjogi tekintetben mindenható. Nézzük most, milyen a viszonya azon magánjogokhoz, melyeket a civilizált állam mél-

[1] Hallam, *Constitutional History*, III. (1872. kiad.) 236. l. j.

tán tekint különösen szent és sérthetetleneknek. Megjegyezzük, hogy Coke a parlament hatalmának bizonyításául különösen a magánjogokba való beavatkozására szeret hivatkozni.

„Szolgálok példákkal. Egy férfinak vagy nőnek leányai vagy várományos örökösei parlamenti végzemény alapján az előd életében örökölhetnek."

„Teljes korúvá teheti a csecsemőt és a kiskorút."

„A holt embert bűnösnek mondhatja ki a felségsértésben."

„Honosíthatja és benszülött polgárrá teheti az idegen szülöttet. Törvénytelennek nyilváníthatja a jog szerint törvényes gyermeket, a kit t. i. házasságtörő nő nemzett, mialatt férje angol területen tartózkodik (being within the four seas)."

„Törvényesítheti azt, a ki törvénytelen és házasság előtt született. Törvényesíthet *secundum quid*, de nem *simpliciter*." [1]

Coke okosan válogatja meg példáit. A közjogokba avatkozás voltaképen kevésbbé szembeszökő tanusága az absolut hatalomnak, mint a sokkal fontosabb személyi jogokba avatkozás; az olyan fejedelem, ki egy cseppet sem habozna az ország alkotmányát felforgatni, minden valószinűség szerint jól meggondolná, mielőtt a tulajdonhoz nyul vagy a magánosok szerződéseibe ártja magát. De a parlament közérdekből állandóan beavatkozik a magánjogokba. Az ilyen beavatkozás — a közügy nagy hasznára — ma már annyira természetes dolog, hogy alig esik szó róla és kevesen tudják, mily nagy jele az a parlament fensőségének. Törvénytárunk csak úgy hemzseg az olyan

[1] Coke, *Fourth Institute*, 36. l.

törvényektől, melyekkel a parlament egyeseknek kiváltságokat vagy jogokat ad, másokra külön kötelességeket vagy terheket ró. Minden vasuti törvény ilyen. De a parlamenti souverainitás teljes működését, még pedig rendszerint igen jótékony működését, csak az fogja felismerni, a ki az u. n. helyi és magántörvények (Local and Private Acts) gyűjteményének egy-két kötetét figyelemmel átnézi. E törvények épp oly parlamenti végzemények, mint bármely országos törvény. Kiterjednek mindennemű tárgyakra: vasutakra, kikötőkre, közraktárakra, magánbirtok viszonyainak rendezésére stb. Ezekhez járulnak ama törvények, melyek alaki tévedésből vagy másként hiányosan kötött házasságokat törvényesitenek, továbbá a házasfeleket elválasztó, valaha igen gyakori, most már ritka törvények.

A törvényeknek egy másik osztálya e kapcsolatban nagyobb figyelmet érdemel, mint a milyenben részesült: ezek a felmentő (indemnity) törvények.

Indemnity-törvények. — Az indemnity-törvény oly végzemény, melynek czélja: törvényesiteni oly cselekményeket, melyek teljesítésük idején törvénytelenek voltak; vagy pedig bizonyos személyeket a törvény megszegése miatti felelősség alól mentesiteni. Ilynemű határozatokat több mint egy században át (1727—1828) folyton és rendesen szavazott meg a parlament a végből, hogy a dissenterek, kik törvényhatósági hivatalokat vállaltak, de az ennek előfeltételét képező angol egyházi esküt nem tették le, a büntetés alól meneküljenek. Az indemnity-törvényekre egy későbbi fejezetben még visszatérünk.[1] Most csak azt kell meg-

[1] L. alant az V. fejezetet.

jegyeznünk, hogy az ily határozat, mivel úgyszólván törvénytelenséget törvényesít, a souverain hatalomnak legerősebb nyilvánulása és főbizonyitéka

Ennyit a parlamenti souverainitás positiv oldaláról; lássuk most e tételt negativ szempontból.

Más törvényhozó hatalom hiánya.—II. *Versenyző törvényhozó hatalom hiánya.* — Volt idő, mikor a király, a parlamentnek mindegyik háza és a választókerületek vagy igényt tartottak vagy igényt tartani látszottak a független törvényhozó hatalomra. De vizsgálatunk ki fogja mutatni, hogy ezen igények egyike sem igazolható.

A király. — 1. *A király.* — A törvényhozó hatalom eredetileg a király és a titkos tanács (the King in Council) kezében volt[1] és még a parlamenti törvényhozás megvalósulása után is párhuzamos törvényhozási rendszer állott fenn a rendeletek (ordinances)[2] és később a proklamácziók alakjában.

Proclamationális törvény. — Ezeknek majdnem törvényerejük volt és VIII. Henrik 31. végzeményének 8. fejezete 1539-ben alakszerűen is feljogositotta a koronát, hogy proclamatiók útján törvényeket alkosson. E törvény oly rövid és oly nevezetes, hogy egész terjedelmében közöljük. „A király — így szól — tanácsának vagy ennek többségének javaslatára a szükségesnek vélt büntetések és fenyitékek terhével proclamatiókat bocsáthat ki, melyek úgy lesznek megtartandók, mintha parlamenti végzeménynyel hozattak volna; de ezáltal senkinek öröksége, hivatala, szabad-

[1] L. Stubbs, *Constitutional History*, I. 126—128. és II. 245—247. ll

[2] Stubbs, u. o. II. XV. fej.

ságai, javai, ingóságai vagy élete kárt nem szenvedhetnek; és a ki a nevezett proclamatiók valamely rendelkezését szándékosan megszegi, oly birságot fizet és annyi időre záratik el, a mennyit a nevezett proclamatió megállapit; és ha a megszegő elhagyja az országot, hogy a nevezett jogsértésért feleletre ne vonassék, mint felségsértő fog marasztaltatni.“ [1]

Ez a végzemény jelzi a korona által birt törvényhozó hatalom legnagyobb mértékét. VI. Eduard alatt el is törülték, valószinüleg mert az angol jog egész szellemével ellenkezett. Érdekes átgondolni, mily forradalmi eredményekre vezetett volna e törvény, ha érvényben marad. Két következménye elkerülhetetlen vala. Az angol királyból csaknem oly kényúr lett volna, mint egy franczia uralkodó. A törvény továbbá különbséget állitott volna fel a törvényhozás alkotta, szoros értelemben vett „törvények“ és a törvényerejű „rendeletek“ között, melyek szigorúan véve nem törvények, mert inkább a végrehajtó hatalom határozatai, mint törvényhozói végzemények. Ez a különbség egyik vagy másik alakban a legtöbb continentalis államban fennáll és annak gyakorlatilag vannak is némely jelentékeny előnyei. Más országokban a törvényhozó többnyire csak általános elveket mond ki a törvényben, azoknak rendelettel vagy szabályzattal való kiegészitését pedig, a közönség nagy hasznára, a végrehajtásnak hagyja fenn. Az angol törvényjog nehézkes, terjengős voltát nagyrészt a parlament ama hiábavaló törekvése okozza, hogy a nagy törvényhozási műveket minden részleteikben ki akarja dolgozni. Ez a baj már annyira érezhetővé vált, hogy

[1] 31. Henry VIII. cap. 8.

újabb törvényeinkben állandó lett az oly rendelkezés, hogy a titkos tanács, a biróságok és más testületek felhatalmaztatnak a parlamentben meg nem állapitható részletekről a törvény alapján szabályzatot alkotni. Ez azonban csak gyámoltalan enyhitése[1] az elismert bajnak; valószinű, hogy törvényeink úgy tartalomra, mint alakra nézve tetemesen javulnának, ha az angol kormány, miként a franczia, törvényerejű decretumok, rendeletek vagy proclamatiók útján vihetné keresztül a törvényekben foglalt általános elveket.[2] Ama korlátok, melyekkel őseink a királyi hatalom növekvését bölcsen gátolták, ma ezen és több más esetben szükségtelenül nehezitik a végrehajtó kormányzat tevékenységét. Mert VIII. Henrik fenti végzeményének eltörlése lehetetlenné tette a kormánytörvényhozást összes hibái-

[1] Egy kritikus megrótta e szavaimat „gyámoltalan enyhítése az elismert bajnak", mert azt a rendszert, mely a külföldön nagy gyakorlati haszonnal járónak mondatik, Angliára nézve helytelenítem. De a kifogásolt tétel igazolható. Az angol módszer kidolgozott és részletezett törvényeket szerkeszt s a szabályzat alkotásának jogát pl. a titkos tanácsnak vagy másoknak csak oly esetekben adja meg, mikor kétségtelen, hogy a szabályzatot a törvénybe felvenni fölötte czélszerűtlen vagy gyakorlatilag lehetetlen volna. A külföldi, különösen a franczia rendszer alatt a törvény alakításánál a törvényhozó vagy -tervező mindig azon gondolat hatása alatt áll, hogy a törvényt rendeletek fogják kiegészíteni. Az angol végzemények, igen csekély sikerrel, a beczikkelyezett törvény részletes végrehajtásáról kivánnak gondoskodni. A külföldi törvény az, a minek lennie kell: általános elvek kijelentése.

[2] Újabb események, például a Pantheon saecularisatiójáról szóló franczia kormányrendelet, arra irányozta a közfigyelmet, hogy a franczia köztársaság elnökének nevezetes, bár másodrendű törvényhozói jogai vannak. L. e törvényhozói jogokról F. Boeuf, *Droit administratif* (4. kiad.) 11. l.

val és érdemeivel együtt s a kormányrendeleteknek csak annyi hatályuk maradt, a mennyit a közönséges jog elismer. E hatalom terjedelme egy ideig tényleg kétes volt. De 1610-ben a biráknak egy ünnepélyes véleménye vagy tiltakozása[1] megállapította azt a modern tantételt, hogy a királyi proclamatióknak semmi tekintetben sincs törvényerejük; csak arra valók, hogy a közönség figyelmét a törvényre irányozzák, de magukban véve senkire sem róhatnak oly törvényes kötelmet vagy kötelességet, melyet a közönséges jog vagy valamely parlamenti végzemény meg nem állapít. Lord Chatham 1766-ban proclamatio útján akarta eltiltani a búza kivitelét; az ennek folytán hozott indemnity-törvény (7 George III. c. 7.) a végleges törvényhozási döntésnek tekinthető a korona abbeli igényéről, hogy proclamatio útján törvényt alkothasson.

A főesetek,[2] melyekben a proclamatióknak vagy

[1] L. Coke, Rep. XII. 74. l. és Gardiner, *History of England*, II. 104., 105. ll.

[2] Ritka esetekben, melyek azon idők maradványai, mikor az angol király a szó technikus értelmében valóságos „souverain" volt, kiváltságai alapján törvényhozói hatalmat gyakorolt a korona. Ez alapon az újonnan hóditott országok számára proclamatiók vagy királyi rendeletek útján törvényeket adhat ki (Campbell v. Hall, Cowp. 204.) és vitatta azt a jogot is, bár ennek érvénye kétséges, hogy a Channel Islands részére királyi rendeletekkel hozhat törvényeket. *In the matter of the States of Jersey, 9 Moore P. C. n. s. 184.*, *262.* L. *Stephen*, Commentaries (8. kiad.) I. 100—102. ll. A Channel Islands-re a reájuk vonatkozó parlamenti végzemények, úgy hallom, szokásnál fogva, királyi rendeletekkel terjesztetnek ki. Magától értetődik azonban, hogy a törvény mindig megdöntheti a királyi rendelet hatályát és hogy az ily törvény „proprio vigore" hatályos a brit birtokok mindazon részeiben, a melyekre vonatkozik.

a királyi rendeleteknek ma még hatályuk van, azok, a melyekben common law szerint a proclamatio rendes módja nem ugyan a törvényhozásnak, de a király törvényhozói akarata kijelentésének; ilyenek: a parlamentnek proclamatióval egybehívása és azon esetek, midőn a királyi rendeletek törvény alapján bocsáttatnak ki.

A parlament két háza. — A parlament egyik házának határozatai. — 2. Az alsóház időnként mintegy törvényerőt látszott követelni határozatai számára. Kétségtelen, hogy ez a követelmény alaptalan; de némi nehézséggel jár megállapitani, hogy a biróságok milyen hatályt tulajdonitanak az egyes ház határozatának.

Két tény azonban vitán kivül áll.

Az *első* az, hogy egyik ház határozata sem törvény.

Ez a Stockdale v. Hansard pernek lényeges megállapítása.[1] E perben az itélet azon alapszik, hogy valamely rágalmazó irat nem veszti el büntetendő minőségét az által, hogy az alsóház rendeletéből tétetett közzé, vagy mert a ház utólag azt határozta, hogy a tudósitás közlésének joga a parlament alkotmányos működésének lényeges tartozéka.

A *második* az, hogy a parlament mindenik háza egyedüli birája saját ügyeinek és hogy joga van tekintélyét megóvni és tiszteletlenség (contempt) czimén elzáratni azt, a ki megsérti vagy vele szembeszáll. Nincs biróság, mely megitélés tárgyává tehetné, hogy a ház mily módon gyakorolja törvényes hatalmát.[2]

[1] 9. A. & E. 1.

[2] L. Stockdale v. Hansard, 9. A. & E. 1.; Case of Sheriff of Middlesex, 11. A. & E. 273.; Burdett v. Abbot, 14. East, 1., 111., 131.; Bradlaugh v. Gossett, 12. Q. B. D. 272.

A gyakorlati nehézség az első tételnek a másodikkal való megegyeztetésében áll; legjobban megoldható az a Stephen főbiró javasolta módon, ki az alsóház határozatát egy biróság nem felebbezhető döntéséhez hasonlitja.

„Nem mondom“, igy szól egyik itélete, „hogy a ház határozata nem felebbezhető birói itelet, de a kettőnek sok a közös tulajdonsága. Az alsóház nem biróság, de ama kiváltsága, hogy belügyeit szabályozhatja, gyakorlatilag birói minőséggel ruházza fel azon esetekre nézve, melyekben törvényt kell alkalmaznia. Fel kell tennünk, hogy helyesen teljesiti e feladatát, kellő tekintettel levén a törvényekre, melyeknek hozatalában oly nagy része van. Midőn határozata nincs összhangban a törvénynyel, ez olyan, mint a birónak téves, de felebbezhetetlen itélete. Nincs semmi különös abban, hogy ily tévedést lehetőnek tartunk. Ha például az esküdtszék bűnügyben rossz verdictumot mond, a törvény ez ellen sem ad orvoslatot. Az a szabály, hogy minden jogtalanság ellen van orvoslat, nem azt jelenti, a mit némelyek képzelnek, hogy ugyanis minden erkölcsi vagy politikai sérelmet jogilag orvosolni lehet. Ha ez volna a szabály értelme, az nyilván valótlanságot mondana. Nincs jogorvoslat az ellenérték nélküli ünnepélyes igéretnek megszegése miatt, ha az igéret nem pecsét alatt tétetett; nincs jogorvoslat a szóbeli rágalmazás sok esetében, bár azok mindegyike romlást okozhat; nincs jogorvoslat a zsarnoki törvényhozás ellen, még ha tényleg rabszolgaságot eredményez sem; nincs jogorvoslat a legigazságtalanabb és legkegyetlenebb háború okozta súlyos személyi vagy vagyoni károsítások miatt sem. A szabály értelme

csak az, hogy a jogsérelem és a jogorvoslat correlativ fogalmak, a mi érthetőbben és szabatosabban így volna kifejezhető: a hol nincs jogorvoslat, ott nincs jogsérelem.“ [1]

A parlament egyes házainak határozatai joghatály tekintetében. — A jog állása tehát a következő. A parlament mindenik háza saját ügyeiben a legkorlátlanabb hatalmat gyakorolja és épp úgy mint valamely biróság, tiszteletlenség miatt letartóztathatja azt, a ki a ház itélete szerint a házat megsértette, vagy vele szembeszállt. A middlesexi sheriff esetében [2] legvégső határáig használtatott e jog. A sheriffet az alsóház elnökének rendeletére tiszteletlenség miatt fogták el. Tudjuk, hogy e tiszteletlenség abban állott, hogy a sheriff engedelmeskedett a Queen's Bench által a Stockdale v. Hansard-perben hozott itéletnek és azért fogták el, mert ezen itélet alapján végrehajtás alá vonta Hansard alperes ingóságait. Mikor pedig a sheriff ügye a *Habeas Corpus* alapján a Queen's Bench elé került, ez úgy határozott, hogy nem bocsátkozhatik az elfogatás alapjául szolgált tiszteletlenség érdemleges vizsgálatába. Szóval, a biróságok még saját közegeiket sem tartják megvédhetőknek, ha az alsóház tiszteletlenség miatt elfogatja őket, még akkor sem, ha az állitólagos tiszteletlenség nem egyéb, mint a biróság iránti engedelmesség.

Másrészt a háznak kijelentése vagy határozata semmikép sem törvény. Tegyük fel, hogy *X* az alsóház rendeletéből a házon kivül, a háznak ügyével mi összefüggésben sem álló okból, megtámadja *A*-t,

[1] Bradlaugh v. Gossett, 12 Q. B. D. 271., 285.
[2] 11 A. & E. 273.

még pedig tiszteletlenség czímén kiadott elfogatási parancs nélkül; vagy hogy *X* valami bűncselekményt követ el, mely miatt *A*, mint vádló, törvénynél fogva jogosítva van bizonyos birságot megvenni rajta. Az e miatt *X* ellen folyamatba tett polgári vagy büntető perben ez nem védekezhetnék sikeresen az alsóház határozatával, mely tettét elrendelte vagy helybenhagyta.[1] Ha tételünk bizonyításra szorulna, a bizonyítékot teljesen megtaláljuk a törvényben (3 & 4 Vict. c. 9.). E törvény a Stockdale v. Hansard-perből támadt vita folytán keletkezett; czélja: rövid úton megvédeni a parlamenti irományok kiadásánál alkalmazott személyeket, és megjegyzendő, hogy ezen irományok a parlament valamelyik házának rendeletéből adatnak ki. Az ilyen törvény szüksége kétségtelen bizonyítéka annak, hogv a háznak rendelete egymagában nem jogszerű mentség a különben rágalmazó adatok közzététele miatti váddal szemben. Midőn az alsóház „az egész törvényhozásra hivatkozott a Stockdale v. Hansard-perben sikertelenül használt érvelésének támogatására és a Queen's Bench ítélete ellen nem élt felebbezéssel, tényleg elismerte, hogy azon itélet helyes volt; megerősitette azt a nagy elvet, a melyen az itélet alapult, hogy ugyanis a törvényhozásnak egyes tényezője, állitólagos kiváltságára való hivatkozással, nem módosithatja, függesztheti fel vagy teheti hatálytalanná az elismert országos jogot és nem gátolhatja az angol polgárt abban, hogy használja azon orvoslatokat s gyakorolja és élvezze azon jogait, melyek az országos jogban gyökereznek".[2]

[1] V. ö. Attorney-General v. Bradlaugh, 14 Q. B. D. (C. A.), 667.

[2] Arnould, *Memoir of Lord Denman* II. 70. l. Szerfölött nehéz dolog ama határozatlan jogok terjedelmét megállapitani,

[illegible] világtól
[illegible] hallani
[illegible] dolgok
[illegible] ör-
[illegible] a mint
[illegible]
[illegible] szerintünk

[illegible]

kivánságai hatással vannak a parlament működésére. De az olyan tétel, mely a választóknak törvényes részt tulajdonít a törvényalkotásban, semmikép sem fér össze a választóknak jog szerinti helyzetével. Az angol alkotmány értelmében a választóknak egyedüli joga: képviselőt választani. A választóknak nincs joguk a parlamenti törvényhozást kezdeményezni, szentesiteni vagy megváltoztatni. Nincs biróság, mely a legtávolabbról is figyelembe venné az olyan okoskodást, hogy a törvény érvénytelen, mert ellenkezik a választóság nézetével; a választók nézetét törvényszerűen a parlament és csakis a parlament fejezheti ki. Nem szükséges feltétele ez a képviseleti rendszernek. A Svájczban az alkotmányon nem lehet változtatást tenni,[1] mielőtt az helybenhagyás vagy helytelenités végett az összes nagykorú polgárok elé terjesztetett volna; sőt bizonyos számú polgárok kivánságára még a közönséges, alkotmánymódositással nem járó törvény is, bár a szövetségtanács elfogadta, népszavazás alá bocsátható és érvénytelenné válik, ha a szavazás ellene dönt.[2]

A biróságok. — 4. *A törvényszékek* — Az angol jog nagy részét a birák csinálták. A ki az angol birói törvényhozás természetét és területét megismerni akarja, olvassa el Pollock tanár „Az esetjog tudománya" (Science of Case Law) czímű gyönyörű értekezését.[3] A tárgy oly terjedelmes, hogy a jelen felolvasások körében bővebben nem méltatható. Csak annyit kell meg-

[1] Constitution Fédérale de la Confédération Suisse, Arts. 118—121.; l. Adams, *The Swiss Confederation*, VI. fej.

[2] Constitution Fédérale de la Confédération Suisse, Art. 89.

[3] Pollock, *Essays in Jurisprudence and Ethics*, 237. l.

jegyeznünk, hogy biráinknak a praecedensekhez való ragaszkodása vagyis azon szokásuk, hogy az esetet az előző esetben érvényesült elvvel vagy állítólagos elvvel összhangzásban döntik el, szükségkép arra vezet, hogy a biróságok lassanként állandó szabályokat fejlesztenek ki, melyek tényleg törvények. E birói törvényhozás első tekintetre nem látszik összeférni a parlament fensőségével. De ez nincs így. Az angol birák nem vesznek igénybe és nem gyakorolnak törvénymegváltoztató hatalmat, holott a parlament végzeményei megdönthetik és folyton meg is döntik a birócsinálta törvényeket. Szóval, a birói törvényhozás alárendelt törvényhozás, mely a parlament beleegyezésével gyakoroltatik és ellenőrzésének van alávetve.

Állítólagos korlátozások. — B) *A parlament törvényhozói souverainitásának állítólagos jogi korlátozásai.* Austin és Holland tanár kitünően előadták mindazt, a mit a souverainitás korlátozásának elméleti nehézségeiről mondani lehet.[1] E nehézségekkel mostanában nincs dolgunk. Azt sem kell vizsgálnunk, vajjon igaz-e vagy nem, hogy minden államban kell lenni egy személynek vagy személyösszeségnek, mely alkotmány szerint, bármilyen alakú legyen az, jogszerűen megváltoztathatja a törvényeket s mely ennélfogva az állam legfelső törvényes hatalma. Nekünk most egyedüli feladatunk, egy lépéssel tovább menni annak bizonyításában, hogy az angol alkotmány szerint a parlament oly legfelső törvényhozói hatóság és

[1] L. Austin, *Jurisprudence* I. (4. kiad.) 270—274. ll.; Holland, *Jurisprudence* (8. kiad.) 44—48. és 326—329. ll. A souverainitás természete röviden és világosan van tárgyalva Lewis, *Use and Abuse of Political Terms* czimű művében is, 37—53. ll.

souverain hatalom, a milyennek Austin és más jogászok szerint minden civilizált államban léteznie kell. E végből vizsgálnunk kell, mit érnek a parlament hatalmának lehető korlátozása tekintetében időnként felvetett eszmék s ki kell mutatnunk, hogy az angol jog azoknak egyikét sem tette magáévá.

Ily képzelt korlátozás három van.[1]

1. *Az erkölcsi törvény.* Azt állították, hogy a parlamenti végzemény érvénytelen, ha ellenkezik az erkölcsökkel vagy a nemzetközi jog elveivel. Mondották, hogy a parlament nem hozhat a magán- vagy a közerkölcsiséggel ellenkező törvényt. Így Blackstone hosszadalmasan kifejti, hogy mivel „a természet törvénye oly régi, mint az emberiség és Istentől van rendelve, természetesen inkább kötelez, mint bármely más törvény. A föld egész kerekségén, minden országban, minden időben kötelező; a vele ellenkező emberi törvények érvénytelenek, az érvényesek pedig minden erejüket és hatalmukat közvetlenül vagy közvetve ezen ősjogból merítik".[2] A mai birák is tesznek néha nyilatkozatokat, melyekből következik, hogy a biróság megtagadná az oly törvények alkalmazását, melyek (nemzetközi nyelven szólva) túllépik a parlamenti

[1] Némely birák, például *Coke* (12 Rep. 76.) többé-kevésbbé határozottan egy másik korlátot állítottak fel. L. Hearn, *Government of England* (2. kiad. 48., 49. ll.) Parlamenti végzemény, úgy mondják, nem döntheti meg a common law elveit. Ezen elméletnek valaha gyakorlati jelentősége volt (l. Maine, *Early History of Institutions*, 381., 382. ll), de sohasem részesült következetes birói elismerésben és ma elavult. L. Colonial Laws Validity Act, 1865, 28 & 29. Vict. cap. 63.

[2] Blackstone, *Commentaries*, I. 40. l. L. Hearn, *Government of England* (2. kiad.) 48., 49. ll.

hatalom kellő határait.[1] Azonban az olyan szavakat, milyenek a Blackstone nyilatkozata és a birói székből hallatszó *obiter dicta*, igen megszoritóan kell magyaráznunk. Annak a felfogásnak, hogy a biró, mint az erkölcsiség szószólója, a parlamenti törvényeket megdöntheti, nincs semmi jogi alapja. Ama nyilatkozatok, melyekből ilyesmi következni látszik, valósággal csak azt jelentik, hogy a biró, midőn a törvény értelmét keresi, azon feltevésből fog kiindulni, hogy a parlamentnek nem volt szándéka az erkölcsiség általános szabályait vagy a nemzetközi jog elveit megsérteni;[2] a biró tehát, hacsak lehetséges, úgy fogja a parlamenti végzeményt magyarázni, hogy megegyezzen úgy a magán-, mint a nemzetközi erkölcsiség elveivel. A mai biró nem fog hallgatni az olyan ügyvédre, ki azt vitatná, hogy valamely törvény érvénytelen, mert erkölcstelen vagy túlmegy a parlamenti hatalom határain. Az egyszerű valóság az, hogy bíróságaink egyhangúlag azon elv szerint járnak el, hogy a rossznak tartott törvény *ex hypothesi* törvény, hogy tehát a biróságok annak engedelmeskedni tartoznak.

2. *Királyi felségjog.* Volt idő,[3] mikor oly elméleteket vitattak, hogy a parlamentnek alig van joga a királyi felségjogokhoz nyulni.

A Stuartok korában[4] ezt az elméletet vitatták

[1] L. Ex parte Blain, 12 Ch. D. (C. A.) 522, 531, Cotton főbiró itéletét.

[2] L. Colquhoun v. Brooks, 21 Q. B. D. (C. A.) 52; összehasonlitandó Lord Esher nyilatkozata, 57, 58. ll. Fry főbiró itéletével, ibid. 61., 62. ll.

[3] L. Stubbs, *Constitutional History* II. 239., 486., 513—515. ll.

[4] Gardiner, *History,* III. 1—5. ll. Bacon nézeteire nézve a kiváltságokról v. ö. Edwin A. Abbott „Francis Bacon“ czímű művét a 140., 260., 279. ll.

nemcsak a király, hanem azon jogászok és államférfiak is, kik, miként Bacon, növelni akarták ama királyi jogkört, melyet a korona „felségjog“ czímén gyakorolt s mely úgyszólván egy nagy tartaléka volt a tág, meg nem határozott jogoknak; egyúttal azt is állitották, hogy ez a felségjog vagyis a főhatalomnak e maradéka, fölötte áll az ország közönséges jogának. Bizonyára ezen elmélet és az abból vont ama következtetés, hogy a korona felfüggesztheti a törvények hatályát vagy legalább is felmenthet az azoknak való engedelmesség alól, szülte azt a felfogást, hogy a felségjog nagy hatalma bizonyos mértékben ki van véve a parlamenti törvényhozás alól. Nekünk azonban itt nem kell egy más kor politikai vitáival foglalkoznunk. Csak annyit kell megjegyeznünk, hogy bár bizonyos jogokat — például a szerződéskötés jogát — ma a törvény a koronára bizza s azokat tényleg a végrehajtó kormányzat gyakorolja: mégis egy újabb jogász sem fogná állitani, hogy e jogokat vagy a királyi hatalomkör bármely ágát törvény útján szabályozni vagy eltörülni nem lehetne, vagy — a mi ugyanazt jelenti — hogy a biróságok jog szerint érvénytelennek tekinthetnének egy olyan törvényt, mely például a szerződéskötés módozatait állapítja meg vagy a szerződés hatályát a parlament két házának helybenhagyásától teszi függővé.[1]

3. *Előző parlamenti végzemények.* A parlamenti végzeményekben néha oly kijelentések történ-

[1] V. ö. ezzel azt a parlamenti gyakorlatot, melynélfogva a korona kiváltságait vagy érdekeit érintő törvényjavaslatok előterjesztéséhez a korona beleegyezése vagy felhatalmazása szükséges.

nek, mintha az egyik parlament oly törvényeket is hozhatna, melyeket későbbi parlament nem érinthet és hogy ennélfogva a működő parlament hatáskörét megelőzőinek végzeményei korlátozhatják.

Az unio-törvények. Kétségtelen, hogy a parlament gyakrabban akart vagy kisérelt meg oly végzeményeket hozni, melyek utódai kezét megkötötték volna; de az ebbeli kisérletek mindig meghiusultak. Azon törvények között, melyek a jövendő törvényhozás menetét megakasztani kivánták, legnevezetesebbek a skót[1] és az irlandi[2] unio-szerződéseket beczikkelyező végzemények. Kétségtelen, hogy a törvényhozók, kik e törvényeket megszavazták, azoknak egyes részeit erősebb hatálylyal kivánták felruházni, mint a milyen rendszerint a törvényeké. Pedig éppen az ezen végzeményekre vonatkozó törvényhozás története szolgáltatja a legerősebb bizonyítékot arra, hogy bensőleg sikertelen az olyan kisérlet, melylyel az egyik souverain törvényhozás egy másik, hasonlóképen souverain testület működését korlátozza. Így a skót unio-törvény azt rendeli, hogy a skót egyetemek tanárai a Hitvallomást (Confession of Faith) saját hitvallomásuk gyanánt elismerni, vallani és aláírni tartoznak s érdemben azt parancsolja, hogy ez az intézkedés minden időkre alapvető és lényeges feltétele legyen az unio-szerződésnek.[3] De ezt az intézkedést főrészében megváltoztatta az 1853. évi (skót) egyetemi törvény,[4] mely a skót egyetemek több taná-

[1] The Union with Scotland Act, 1706, 6 Anne, c. 11.

[2] The Union with Ireland Act, 1800, 39 & 40 Geo. II. c. 67.

[3] 6 Anne, c. 11 art. 25.

[4] 16 & 17 Vict. c. 89, s. 1.

rát fölmenti a Hitvallomás aláirásának kötelezettsége alól. És ez nem is egyedüli megtámadása az unio-törvény szabályainak. Bizonyos szempontból Anna királynő 10. végzeményének 12. fejezete,[1] mely a világi kegyuraságot visszaállította, egyenes megszegése az unio-szerződésnek. Még szembetünőbben mutatja a változhatatlanság czélzatát, de egyúttal azt is, hogy e törvényeket vagy szerződéseket a parlament tényleg módosíthatja, az irlandi unio-törvény története. E törvény ötödik czikke így szól: „Hogy az ötödik unio-czikkely úgy szóljon, hogy az angol és az irlandi egyházak, a mint azok ez idő szerint törvényesen fennállanak, *egy* protestáns püspöki egyházzá egyesüljenek, melynek neve Anglia és Irland Egyesült Egyháza; és hogy az említett egyesült egyház tantétele, istentisztelete, fegyelme és kormányzata örökre teljes erőben legyen és maradjon úgy, a mint ez jelenleg az angol egyházra nézve fennáll; és hogy az említett Egyesült Egyháznak, mint Anglia és Irland államvallásának, fennállása és fentartása az unio lényeges, alapvető részének tekintessék és vétessék."

E czikkely szavai világosan mutatják, hogy az államférfiak, kik azt szerkesztették és megszavazták, meg akarták kötni a jövendő parlamentek szabadságát. Hogy ez a kisérlet sikertelen volt, azt látja mindenki, a ki az 1869. évi irlandi egyháztörvény (Irish Church Act) tartalmát ismeri.

A parlamentnek a gyarmatokat megadóztató jogát korlátozó törvény. Az angol parlamentnek egy törvénye a történelem világitásában csakugyan olyannak tünhetnék fel, mintha különös szentség illetné

[1] V. ö. Innes, *Law of Creeds in Scotland,* 118—121. ll.

meg. Oly végzemény az, mely — bizton jövendölhetjük — sohasem fog módosíttatni, szelleme pedig sohasem fog megsértetni. Ez a gyarmatok megadóztatásáról szóló 1778. évi törvény.[1] Azt rendeli, hogy „a parlament nem fog kivetni ő felsége észak-amerikai vagy nyugat-indiai gyarmataiban, tartományaiban vagy ültetvényein fizetendő semminemű adót, vámot vagy illetéket, kivéve azokat, a melyeket a kereskedelem szabályozása czéljából kiróni czélszerű lesz; az ilyen adók tiszta jövedelme mindig azon gyarmat, tartomány vagy ültetvény javára és czéljaira lesz fordítandó, a melyben beszedetik, épp úgy, a mint az illető gyarmatok, tartományok vagy ültetvények főhatóságainak vagy közgyűléseinek joga alapján szedett más adók."[2]

Még nyomatékosabb e beszéd, ha szembeállítjuk az 1776. évi amerikai gyarmat-törvénynyel,[3] mely a nevezett évben a bélyegtörvény eltörlése czéljából hozatott, de gondosan kerüli a gyarmatok megadóztatásának parlamenti jogáról való lemondást. Nem kell időznünk azon eseményeknél, melyeknek törvényhozási emléke ama két végzemény. Figyelmünket az a körülmény veszi igénybe, hogy bár a politika és az észszerűség ellenmond a gyarmatok megadóztatásáról szóló 1778-iki törvény megváltoztatásának vagy szellemével ellenkező valamely törvény elfogadásának, alkotmányunk szerint még sincs törvényes akadálya annak, hogy e törvényt megváltoztassuk vagy hatálytalanítsuk. Ha a parlament holnap adót vetne ki,

[1] 18 Geo. III., c. 12.
[2] 18 Geo. III. cap 12, s. 1.
[3] 6 Geo. III. cap. 12.

mondjuk Victoriára vagy Kanadára, az erről szóló törvény jog szerint érvényes végzemény volna. Egy igen józan, értelmes író a következőket mondja e tárgyról: „Kétségtelen, hogy a parlament törvény által nem kötheti meg utódait olyképen, hogy egy jövendő parlament rendelkezési jogát korlátozza és hogy ilykép a jövendő törvényhozás akadályozva legyen működése szabadságában, ha a közérdek a parlament törvényhozói tevékenységét szükségessé teszi." [1]

[1] Todd, *Parliamentary Government in the British Colonies*, 192. l. Érdekesen és nem tanulság nélkül lehet elmélkedni arról, hogyan van az, hogy a parlament, bár sokszor hozott oly törvényeket, melyek változhatatlanok akartak lenni, tényleg sohasem volt képes saját törvényhozói hatalmát korlátozni.

Ezt a kérdést logikailag vagy történetileg lehet szemügyre venni.

Annak, hogy a parlamentnek változhatatlan végzemények hozatalára irányult kisérletei sikertelenek maradtak, logikai oka az, hogy a souverain hatalom, ha souverain minőségét meg akarja óvni, saját hatalmát külön végzeménynyel nem korlátozhatja. A törvényt, bármi legyen tartalma, el lehet törülni a következő, sőt ugyanazon ülésszakban is; az eltörlő parlament hatalmát kisebbre tenni, mint azét, a mely a változhatatlannak szándékolt törvényt alkotta, értelmetlen dolog volna. Szóval, a „korlátolt souverainitás", a parlamenti épp úgy, mint minden más souverainre vonatkozólag contradictio in adjecto. Gyakran és helyesen használják ugyan e kifejezést; de valódi értelme — a mint ezt mindenki tudja, a ki szabatosan szokott beszélni — az, hogy egy olyan személy, pl. király, a ki valaha valóságos souverain vagy kényúr volt és a kit még mindig souverennek nevezünk, most csak részese annak a hatalomnak, mely valamely államban törvény szerint a legfelső vagy souverain hatalom. Ilyen a király valódi állása a legtöbb alkotmányos monarchiákban.

Jegyezze meg azonban az olvasó, hogy bár a souverainitás gyakorlását korlátozni nem lehet, ez sem logikailag, sem tényleg nem akadályozza a souverainitásról való lemondást. Érdemes

A parlamenti souverainitás tehát kétségbe nem vonható jogi tény.

ezt megjegyezni, mert néha ama sajátságos elmélettel találkozunk, hogy a souverain hatalom, pl. Anglia parlamentje, saját tényével sohasem foszthatja meg magát a souverainitástól. E tétel nyilván tarthatatlan. Egy autokrata, pl. az orosz czár, kétségtelenül lemondhat; a souverainitásnak vagyis a legfelső államhatalomnak birtoka pedig, legyen az egy czár vagy egy parlament kezében, minőségre nézve mindig ugyanaz. Ha leköszönhet a czár, leköszönhet a parlament is. Úgy okoskodni, hogy mivel a souverainitás nem korlátozható (a mi igaz), azt le sem lehet tenni (a mi nyilván nem igaz): nem egyéb, mint különböző fogalmak összezavarása. Annyi, mint így okoskodni: az ember, a míg él, még ha akarja sem mondhat le szabad akaratáról, tehát nem követhet el öngyilkosságot. A souverain hatalom csak két módon és azt hiszem, csakis két módon teheti le hatalmát. Egyszerűen véget vethet saját létének. A parlament eltörülheti magát olykép, hogy törvényesen feloszlik és nem hagy hátra módot egy újabb parlament egybehívására. (L. Bryce, *American Commonwealth*, I (3. kiad.), 242. l. 1. jegyz.) Ehhez igen hasonló dolgot tett a Barebones-parlament 1653-ban, Cromwellnek kezeibe tevén le jogait. A souverain továbbá átruházhatja a souverain hatalmat más személyre vagy testületre. Majdnem így cselekedett az angol parlament 1539-ben, felhatalmazván a koronát, hogy proklamácziók útján hozzon törvényeket; sokan nem veszik észre, de az angol és a skót parlament az unio idején a főhatalmat egy új souverain testületre, Nagybritannia parlamentjére ruházta át. E parlament azután, éppen mert a két törvényhozás teljes hatalmát megszerezte, a maga részéről is jogszerinti legfelső, souverain törvényhozás lett, mely ennélfogva — bár talán alkotóinak szándéka ellenére — jogot nyert ahhoz, hogy az unio-törvényt — melynek létét köszönte — módosítsa vagy eltörülje. Ha az unio-törvény fentartotta volna az angol és a skót parlamentet, bár csak azon egyedüli czélból, hogy szükség esetén az unio-törvényt megváltoztassa; ha Nagybritannia parlamentjére csak azt a hatalmat ruházta volna át, hogy oly törvényeket hozhat, melyek az unio-törvényt nem sértik és el nem törlik: akkor az unio-törvény alaptörvény volna,

Teljes az, úgy positiv, mint negativ tekintetben. A parlament jogszerűen hozhat törvényt minden ügy-

melyet a brit parlament jogszerűen meg nem változtathat. De ez esetben Nagybritannia parlamentje nem souverain, hanem alárendelt törvényhozás volna s a legfelső souverain testület, technikai értelemben, az angol és a skót parlament volnának. A két ország államférfiai új souverain parlament alakítását látták czélszerűnek és minden vállalkozás, mely az ily testület kezeit meg akarja kötni, szükségkép megtörik, mert logikai és gyakorlati lehetetlenség az abszolut törvényhozói hatalmat oly korlátozásokkal összeegyeztetni, melyek azt nem abszoluttá tennék.

Annak, hogy az angol parlamentnek sohasem sikerült változhatatlan törvényeket hozni, vagyis hogy mindig megtartotta legfelső törvényhozási jellegét, történeti oka mélyen gyökerezik az angol nép történetében és az angol alkotmány sajátos fejlődésében. Angliát, legalább a norman hódítás óta, mindig abszolut törvényhozó kormányozta. Ez eredetileg a korona volt s az angol alkotmány fejlődési folyamatának sajátossága az, hogy a korona törvényhozó hatalma sohasem korlátoztatott, hanem át lett vive az egyedül (vagyis inkább a tanácsban) tevékeny koronáról a parlament két házával előbb együtt, majd azoknak alárendelve cselekvő koronára. Ilykép a parlament, műnyelven szólva: a király a parlamentben, a legfelső törvényhozás lett, helyesebben mondva az maradt. Érdemes megjegyezni, hogy az egyetlen esetben, midőn az angol reformerek eltértek a történeti fejlődéstől, írott alkotmányt szerkesztettek; sok tekintetben megelőzték az Egyesült-Államok constitutionalismusát és az alkotmányt kivették a rendes törvényhozás hatalma alól. Világos, hogy az 1653-iki „kormányzati okirat“ (Instrument of Government) alapján Cromwell bizonyos alapjogokat ki akart venni a parlament hatásköréből. Az 1653-iki alkotmány a végrehajtó hatalmat elvonta a törvényhozás befolyása alól. A protektor állását az amerikai elnökéhez vagy a német császáréhoz lehet hasonlítani. L. Harrison, *Cromwell,* 194—203. ll. A souverainitásnak az ezen munkában előadottaktól némileg eltérő, de igen érdekes és tanulságos felfogására nézve utalom olvasóimat barátom, *Sidgwick* tanár ily czímű munkájára: Elements of Politics, ch. XXXI. „Sovereignty and Order“.

ben, mely nézete szerint a törvényhozásnak alkalmas tárgya.[1] Nincs hatalom, mely az angol alkotmány szerint a parlament törvényhozói souverainitásával versenyezhetne.[2]

A parlament absolut hatalmának jogi korlátai gyanánt felhozott tények közül valósággal egy sem létezik, a törvénytár és a biróságok gyakorlata azoknak egyikét sem támogatja.[3] A parlament törvényhozói fensőségének elmélete az alkotmányjognak valódi záróköve. Meg kell azonban engednünk, hogy ez olyan tétel, mely nem mindig találkozik kész elfogadással s azért érdemes az ezen igazság elismerését gátló nehézségeket fölemlíteni és megvizsgálni.

C) *A parlamenti souverainitás elméletének nehézségei.* Az okok, melyek miatt némelyek a parlamenti souverainitás elméletét elfogadni nem hajlandók, kétfélék.

Austin elméletéből származó nehézségek. — A tétel úgy hangzik, mintha nem volna egyéb, mint Austin souverainitási elméletének az angol alkotmányra alkalmazása; pedig a figyelmes olvasó észrevehette, hogy Austin tantétele maga, a mennyiben az angol alkotmány szerint a souverain hatalommal felruházott személyekre vonatkozik, nem egyezik azon nézetekkel, melyeket, az angol jogászok tekintélyére támaszkodva, a jelen előadásokban kifejtettünk. Míg ugyanis a jogászok azt tartják, hogy a souverainitás birtokosa „a parlament“, vagyis az a testület, mely a királyból, a főrendiházból és az alsóházból áll, addig Austin úgy

[1] L. fentebb 37. s k. ll.

[2] L. fentebb 46. s k. ll.

[3] L. fentebb 55. s k. ll.

vélekedik,[1] hogy a souverain hatalom a királyra, a főrendiházra és a közrendűekre vagyis a választókra van ruházva.

Nehézségek a parlamenti hatalomnak tényleges korlátozásai miatt. — Tudjuk mint köztapasztalati dolgot azt is, hogy akármit mondanak a jogászok, a parlament souverain hatalma nem korlátlan és hogy a király, a lordok és a közrendűek egyetemének nincs — ha szabad ily kifejezést használnunk — „korlátolt mindenhatósága“, a mi a legnagyobb hatalom volna, melyet emberi intézménynek tulajdonitani lehet. Vannak végzemények, még pedig önmagukban nem is kétségtelenül esztelen vagy zsarnoki törvények, a melyeket a parlament sohasem szavazna és — igazán szólva — nem is szavazhatna meg. Ha a parlamenti souverainitás elmélete a parlament korlátlan hatalmát követeli, akkor ez az elmélet nem más, mint a jogászok fikcziója és nem érdemli meg a nagy fontosságot, melyet annak tulajdonitanak.

E két ellenvetés komoly és észszerű. Bizonyos mértékben kapcsolatosak is és megérdemlik a gondos figyelembevételt.

Austin elméletének kritikája. — *Austin elmélete tekintettel az angol alkotmányra.* — A souverainitás, miként Austin fogalmainak nagy része, általánositás, mely főképen az angol jogból van levonva; épp úgy, mint az Austin korabeli nemzetgazdák fogalmai nagyrészt az angol kereskedelem viszonyaiból meritett általánositások. Angliában megszoktuk, hogy van egy

[1] L. Austin, *Jurisprudence*, I. (4. kiad.) 251—255. ll. V. ö. Austin nyilatkozatait az Egyesült-Államok alkotmánya szerinti souverain testületről. (*Austin*, Jurisprudence, I. (4. kiad.) 268.

legfelső törvényhozó testület vagyis oly testület, mely minden törvényt alkothat és eltörülhet s melyet ennélfogva nem korlátozhat semmi törvény. Jogi szempontból ez a souverainnek igaz meghatározása és az angol jogászok azért fogadták el oly könnyen az abszolut souverainitás elméletét, mert erre az angol alkotmányjog sajátos története vitte őket. A parlament souverainitása tehát oly kevéssé van abstract jogi elméletekből levezetve, hogy jobban megközelítené az igazságot az a kritikus, ki Austin souverainitási elméletét az angol parlament helyzetéből merítettnek állítaná; épp úgy, mint a hogy a „törvény" fogalmának azon analysise, melyet Austinnál találunk, alapjában véve csak egy typikus törvénynek, az angol büntetőtörvénynek analysise.

Jól meg kell azonban jegyeznünk, hogy a „souverainitás" kifejezés, ha azt szigorúan azon értelemben használjuk, a melyben Austin néha[1] alkalmazta, pusztán jogi fogalom s nem jelent egyebet, mint jogilag korlátlan törvényalkotó hatalmat.

Ha a „souverainitás" szót ily jelentésben használjuk, a „souverain hatalom" az angol alkotmány szerint kétségtelenül annyi mint „parlament". De a „souverainitás" szót néha inkább politikai, mint jogi értelemben veszik. „Politikai" értelemben az államban azon testület souverain,[2]

[1] V. ö. Austin, *Jurisprudence* I. (4. kiad.) 268. l.

[2] Az alkotmány hatályát mélyen érinti az a körülmény, hogy a politikai souverain mily mértékben érvényesítheti akaratát. E tekintetben összehasonlíthatjuk az Egyesült-Államok, Svájcz és Anglia alkotmányát. Mindezen államokban a nép, vagy pontosabban szólva a választók összesége, politikailag souverain. Az Egyesült-Államok szövetségi alkotmányának megváltoztatására nézve a nép tevékenysége elé sok akadály van gördítve és az tényleg nehézkesen működik is; a szövetséges alkotmány, fennállásának száz éve óta, csak a polgári háború után

a melynek akaratát az állam polgárai mint végsőt követik. Ily értelemben mondhatni, hogy Anglia választósága, a koronával és a főrendekkel együttesen, vagy szigorúan véve talán a királytól és a főrendektől függetlenül is, az a testület, mely a souverain hatalmat bírja. Mert a tényleges állapot szerint a választókerületek akarata, vagy legfeljebb a választókerületeknek, a lordoknak és a koronának egyesült akarata, végső sorban bizton érvényesülni fog mindazon ügyekben, melyekben az angol kormány határoz. De tovább is mehetünk és állíthatjuk, hogy a jelenlegi alkotmányos szokások szerint a választók akaratának rendes és alkotmányos úton végső sorban mindig biztositva van az uralkodó országos befolyás. Ez azonban nem jogi, hanem politikai tény. A választók utoljára mindig kierőszakolhatják akaratukat; de a biróságok az ilyen akarattal nem számolnak. A biróságok a népnek csak olyan akaratát ismerik, mely parlamenti végzeményben

módosult érdemlegesen. A svájczi alkotmány szabványai könnyebben módosíthatók, mint az Egyesült-Államok alkotmányának rendeletei, s amazok 1848 óta tetemes változásokon mentek is át. De bár a jelenlegi alkotmány, mely 1874-ben lett módosítva, bizonyos tekintetben új alkotmánynak mondható, az lényegében még sem különbözik az 1848-ikitól. Anglia népe mai helyzetében igen gyorsan módosíthatja az alkotmányjog bármely részét. Elméletileg a parlament működését nem korlátozza semmi, és feltehetjük, hogy a gyakorlatban a leggyökeresebb módosítás és azonnal keresztül volna vihető, ha az alsóház megszavazza, feloszlatása után pedig az új ház fentartja. Van tehát némi igazság abban a paradoxonban, hogy Anglia kormányzata demokratikusabb, mint akár az Egyesült-Államoké, akár a Svájczé. Az angol választók határozott többségének akaratát könnyebben lehet törvényben hatályosítani, mint az amerikai vagy svájczi népét.

nyilvánul és nem fogják megengedni, hogy érvényében a törvény kétségbe vonassék azért, mert a választók akarata ellenére szavaztatott meg vagy tartatik fen. Igaz, hogy a „souverainitás“ szónak politikai értelme épp oly fontos, sőt talán fontosabb, mint a jogi. De a két kifejezés, bár egymással szoros kapcsolatban áll, lényegileg különböző ; Austin pedig munkája némely részeiben nyilván összezavarta e két jelentést.

„Magamévá téve az angol alkotmánynyal foglalkozó szerzők nagy többségének szóhasználását“, így ir, „általános föltevésem az, hogy a jelenlegi vagyis az éppen működő parlament birja a souverainitást; általában véve tehát azt teszem fel, hogy az a hármas testület, melyet a király és a lordok az alsóház tagjaival egyetemben alkotnak, a souverain, a legfelső. De szabatosan szólva, az alsóház tagjai csupán megbizottai ama testületnek, mely megválasztotta és kirendelte őket; a souverainitás állandó birtokosai tehát a király, a lordok és a képviselőket választó testületek. Hogy a kirendelő fél megbizást ad és hogy a képviselő fél a megbizás teljesitését elvállalja, úgy látszik a *delegatio* és a *repraesentatio* korrelativ kifejezésekből vont következtetés. Képtelenség volna föltenni, hogy a választó fél arra hatalmazza fel a képviselő felet, hogy ez meghiusitsa vagy elejtse a czélt, a melyre megválasztatott; hogy például a polgárok felhatalmazzák parlamenti képviselőiket, hogy a király és a lordok javára lemondjanak a souverainitásban való részességükről“.[1]

Austin elismeri, hogy elmélete ellenkezik az angol alkotmánynyal foglalkozó irók szóhasználatával. Merően ellenkezik az a hétéves törvény hatályával is. Két-

[1] Austin, *Jurisprudence*, I. (4. kiad.) 253. l.

ségen felül álló dolog, hogy soha angol biró el nem ismerte és a jelenlegi alkotmány szerint el sem ismerheti, hogy a parlament jogi értelemben „megbizottja“ a választóknak. Az ilyen állitólagos „megbízás“-ról a biróságok nem tudnak semmit. A való igazság az, hogy jogilag a parlament az állam souverain hatalma és hogy a feltevés, melyet Austin[1] „nem szabatos“-nak nevez, helyes megállapitása egy oly jogi ténynek, mely egész törvényhozási és birósági szervezetünknek alapja. De épp oly igaz az is, hogy politikai értelemben a választók a souverain hatalomnak legfontosabb alkateleme, sőt mondhatni, hogy tényleg ők a souverain hatalom, mert a jelenlegi alkotmány szerint bizonyos, hogy végső sorban az ő akaratuk fogja kivivni az engedelmességet. Austin szóhasználata tehát a „politikai“ souverainitásra vonatkozólag épp oly helyes, a milyen téves arra nézve, a mit „jogi“ souverainitásnak lehet nevezni. A választók a politikai értelemben vett souverain hatalomnak részesei, sőt túlnyomó részesei. De a jogilag souverain hatalom, a mint ezt a legjobb alkotmány-irók mindannyian vitatják, bizonyára nem más, mint a parlament.

Gyaníthatjuk, hogy a tévedés, melybe (jogászi szempontból) Austin esett, abból az érzésből származik, melyben mindenki osztozik, a ki nem rabja a puszta szavaknak: hogy ugyanis a parlament, a mint már kimutattuk,[2] nem valami mindenható testület, hanem hogy hatalma gyakorlatilag több tekintetben korlátolt.

[1] Austin ezt elismeri, de ezzel meg is van döntve azon okoskodás, hogy a parlament nem szorosan vett souverain. (L. Austin, *Jurisprudence*, I. (4. kiad.) 253., 253. ll.)

[56] L. fentebb 68. l.

Ezt a korlátozást Austin, nem nagyon szerencsésen, úgy fejezi ki, hogy az alsóház tagjait a választók megbizása köti. Ezzel azonban a második nehézséghez jutottunk: ahhoz, hogy a parlamenti souverainitás és a parlament souverainitásának tényleges korlátozása egymás mellett állanak fen.

A hatalom tényleges korlátozásai nincsenek ellentétben a souverainitással. — A parlament souverain hatalmának tényleges korlátozásai. Minden souverain és különösen a parlament hatalmának gyakorlását két határ korlátozza és szabályozza. Az egyik a külső, a másik a belső korlátozás.

Külső korlátozás. — A souverain tényleg eshatalmának külső korlátja az, hogy alattvalói vagy azok közül sokan esetleg nem fognak engedelmeskedni vagy ellene fognak szegülni törvényeinek.

Ez a korlát a legdeszpotikusabb monarchiákban is megvan. Egy római császár vagy a XVIII. század közepéről való franczia király — miként az orosz czár még ma is — a szó jogi értelmében igazi „souverain“ volt. Abszolut törvényhozó hatalommal bírt. Akármilyen törvényt csinált, az kötelező volt és a birodalomban vagy a királyságban nem volt hatalom, mely azt érvényteleníthette volna. Igaznak vehetjük azt is, — bár itt a souverainitás jogi jelentéséről annak politikai jelentésére megyünk át — hogy az alattvalók tömege rendesen engedelmeskedni fog az absolut fejedelem akaratának. De tévedés volna azt hinni, hogy a valaha létezett legkorlátlanabb uralkodó is tényleg kénye-kedve szerint szabhatott vagy módosíthatott akármilyen törvényt. Hume már régen kifejtette ennek okait. Az erő, így érvel, bizonyos fokig mindig a kormányzottak kezében van, a kormányzat tehát bizonyos fokig mindig

a közvéleménytől függ. „A ki az emberek dolgát bölcselő szemmel nézi", így ír, „leginkább azon fog bámulni, hogy mily könnyen uralkodik kevés ember a nagy többség fölött és hogy az emberek mily feltétlen megadással vetik alá érzelmeiket és szenvedélyeiket fejedelmük érzelmeinek és szenvedélyeinek. Ha kutatjuk, miképen történik ez a csoda, azt fogjuk találni, hogy az uralkodókat csak a vélemény támogathatja, mert az erő mindig az alattvalóknál van. Az uralom tehát csak a véleményen alapszik; e szabály éppen úgy áll a legdespotikusabb, legkatonaibb, mint a legszabadabb, legnépiesebb kormányzatokról. Az egyptomi szultán vagy a római császár hajthatta jólelkű alattvalóit, mint a barmokat, érzelmük és hajlamuk ellenére; de legalább mamelukjait vagy praetorianus seregeit emberek módjára, véleményük szerint kellett vezetnie".[1]

Példák a souverain hatalom gyakorlásának külső korlátaira. — Minden hatalom, tehát még a kényúré is, attól függ, hogy mily készséggel hajolnak meg akarata előtt az alattvalók vagy azoknak nagy része; az engedelmességre való ez a készség pedig tényleg mindig korlátolt lesz. A történelem legismertebb tényei bizonyítják ezt. A régi római császárok egyike sem forgathatta volna fel önkényesen a római világ vallását vagy alapintézményeit s midőn Konstantin vallási forradalmat vitt keresztül, sikerét annak köszönhette, hogy alattvalóinak nagy része együtt érzett vele. A szultán nem törölhetné el a mohammedánizmust. XIV. Lajos, hatalma tetőpontján, visszavonhatta a nantes-i rendeletet, de lehetetlen lett volna neki a protesz-

[1] Hume, *Essays* I. (1875-iki kiad) 109., 110. ll

tantizmus uralmát megalapitani, még pedig ugyanazon okból, melynélfogva II. Jakab nem volt képes a katholiczizmus uralmát megalapitani. XIV. Lajos a szó szoros értelmében kényúr volt; II. Jakab oly hatalmas volt, mint akármelyik angol király. De hatalmukat korlátozta a nép engedetlenségének vagy ellentállásának bizonyossága. Az alattvalóknak engedetlenségi hajlama nemcsak a nagy dolgokban mutatkozhatik, hanem a kicsinyekben is. Az 1871-iki franczia nemzetgyűlés kétségtelenül a souverain hatalom volt Francziaországban. Mondják, hogy tagjainak többsége kész volt a monarchiát helyreállítani, de nem volt hajlandó a fehér zászlót visszahelyezni; előre látták, hogy a hadsereg, mely megnyugodott volna a Bourbonok visszatérésében, nem tűrte volna egy forradalomellenes jelvény látását: „a chassepot magától elsült volna“. Itt látjuk a jogszerű souverainitás gyakorlásának pontos határát; s a mi egy kényúr vagy egy alkotmányozó gyűlés hatalmáról áll, az különösen áll a parlament souverainitásáról: minden oldalról korlátozza azt a nép ellentállásának lehetősége. A parlament törvényesen felállíthatja Skócziában a püspöki egyházat, megadóztathatja a gyarmatokat, jogsértés nélkül megváltoztathatja a trónöröklést vagy eltörülheti a monarchiát; de tudjuk, hogy a világ mai állapotában az angol parlament ezek egyikét sem fogja megtenni. A mondott esetek mindegyikében tágkörű ellentállást szülne az olyan törvényhozás, mely jog szerint érvényes volna ugyan, de túllépné a parlamenti hatalom határait. Sőt mi több: vannak dolgok, a miket máskor a parlament megtett, még pedig sikerrel, de a melyeket a mai parlament ismételni nem merne. Mai napság a parlament nem hosszabbitaná meg törvény

útján a működő alsóház tartamát. Nagyon meggondolná, mielőtt a választók egyes nagy osztályait megfosztaná választói joguktól; általában, a parlament nem lépne a reactionárius törvényhozás útjára. Oly emberek, kik bensőn rosszalják a katholikusok emanczipáczióját és sajnálják az ir egyház megszüntetését, nem is álmodnak arról, hogy a parlament az 1829-iki vagy az 1869-iki törvényeket eltörülhetné. Ennyi példa a sok közül eléggé mutatja, hogy az elméletileg korlátlan parlamenti souverainitást mennyire csorbítják gyakorlásának külső határai.

Belső korlát. Példák. — A souverainitás gyakorlásának belső korlátját a souverain hatalom természete maga hozza létre. Még a kényúr is jelleméhez képest gyakorolja hatalmát, jellemét pedig azok a körülmények alakítják, a melyek között él, ide számítva korának és társadalmának erkölcsi érzéseit is. A szultán, ha akarná sem változtathatná meg a mohammedán világ vallását, de ha tehetné sem valószinű, hogy a mohammedánizmusnak feje meg akarná dönteni Mohammed vallását; a belső korlát, mely a szultán hatalmának gyakorlását gátolja, legalább is oly erős, mint a külső korlátozás. Halljuk néha azt a meddő kérdést, hogy a pápa miért nem hozza be ezt vagy azt a reformot? A helyes felelet erre az, hogy forradalmárból nem igen lesz pápa, a ki pedig pápa lett, annak nincs kedve forradalmárnak lenni. Igen valószinű, hogy XIV. Lajos nem lett volna képes a protestantizmust, franczia nemzeti vallássá tenni; de elképzelni, hogy XIV. Lajos protestáns reformátiót visz keresztül, majdnem annyi, mint őt a „nagy fejedelem"-hez egészen hasonlótlannak képzelni. A belső korlát itt is együtt működik a külsővel; pedig a belső korlát hatása a parla-

ment souverainre épp oly nagy, sőt talán nagyobb, mint bármely másra. A parlament nem cselekednék okosan, ha megadóztatná a gyarmatokat; de alig is képzelhetni, hogy a mai parlament, az utolsó század történeti tapasztalatai után, meg akarná adóztatni őket. A törvényhozási souverainitás külső és belső korlátozásának együttes befolyását kitünően vázolja Leslie Stephen „Science of Ethics" czímű munkája, melynek „jog és szokás" (law and custom) czímű fejezetében a legjobb értekezések egyikét találjuk a souverain törvényhozások elméleti mindenhatóságának a dolog természete szerint való korlátozásáról.

„A jogászok szeretnek úgy beszélni, mintha a a törvényhozás mindenható volna, mert ők nem akarnak túlmenni végzeményeinek tartalmán. Mindenható is oly értelemben, hogy tetszése szerint csinálhat törvényeket, a mennyiben törvény alatt törvényhozás alkotta szabályt értünk. De a tudomány természetesen szigorúan meghatározza a törvényhozási hatalom korlátait. Korlátozva van úgyszólván belülről is, kivülről is; belülről: mert a törvényhozás egy bizonyos társadalmi állapot eredménye és reá is elhatározó befolyással van mindaz, a mi a társadalmat elhatározóan befolyásolja; kívülről: mert a törvényt adó hatalom az alávetés ösztönén nyugszik, mely maga is korlátolt. Ha a törvényhozás azt rendelné, hogy minden kékszemű gyermeket meg kell ölni, akkor a kékszemű gyermekek életbentartása törvénytelenség volna; de a törvényhozóknak meg kellene bolondulniok, hogy ily törvényt megszavazzanak, az alattvalók pedig hülyék volnának, ha annak engedelmeskedni tudnának."[1]

[1] Leslie Stephen, *Science of Ethics*, 143. l.

A korlátok nem mindig vannak összhangban. — A souverain hatalmat külső és belső korlát szorítja meg ugyan, de e határok egyike sincs nagyon tüzetesen megvonva és a kettő nincs szükségképen összhangban. A souverainnek talán kedve volna sok oly dolgot megtenni, a mit vagy egyáltalán nem, vagy csak komoly ellentállás nagy veszélye árán tehet, és sok tekintetből érdemes megjegyezni, hogy sohasem lehet tüzetesen tudni, mely ponton kezdődik a külső korlátozás hatékonysága és mikor van elérve az a pont, a melyen az alattvalók komoly, le nem győzhető ellentállást fognak kifejteni azon uralkodó parancsával szemben, a kinek rendesen engedelmeskedni szoktak. Meggondolatlanság volna az angol parlamenttől, ha eltörülné a skót biróságokat és Skócziára kiterjesztené az angol jogot. De senki sem tudhatja biztosan, hogy a skótok ellentállása e változással szemben mikor válnék komolylyá. A secessionális háború előtt az Egyesült-Államok souverain hatalma nem törülhette volna el a rabszolgaságot a nélkül, hogy polgárháborút idézzen elő; a secessionális háború után a souverain hatalom tényleges ellentállás nélkül törülte el a rabszolgaságot és ruházta fel a négereket a választási joggal.

A képviseleti kormányrendszer megegyezteti a korlátokat. — A souverainitás kettős korlátának kölcsönös viszonyára nézve a képviseleti kormányrendszer egy figyelemreméltó sajátságot mutat, mely a következőkben áll. E kormányrendszernek czélja és eredménye az, hogy megegyezést hoz létre vagy legalább csökkenti az egyenetlenséget a souverain hatalom gyakorlásának külső és belső korlátai között. Nagy Frigyes oly változásokat és reformokat kivánt

létesiteni és talán létesitett is, melyek nem feleltek meg alattvalói óhajainak. Lajos Napoleon megvalósította a szabad kereskedés politikáját, melyet a franczia közvéleményt igazán képviselő parlament nem tűrt volna meg. E két esetben az illető uralkodók nem jutottak el a souverain hatalom külső határáig, de könnyen odaérhettek volna és ezzel alattvalóik komoly ellentállását hivták volna ki. Szóval, ellentét állhatott volna elő a belső és a külső korlát között. Ilyen elkülönödést, más szóval, különbséget észlelhetünk Angliában a souverainnek vagy is a királynak (akkoriban a souverain hatalom kiváló tényezőjének) állandó szándékai és a nemzet állandó szándékai között azon egész korszakon át, mely II. Jakab trónralépésével kezdődik és az 1688-iki forradalommal végződik. Ennek az elkülönödésnek orvoslatát abban találták, hogy a hatalmat a koronáról a parlamentre vitték át és hogy a trónra oly fejedelmeket helyeztek, kiket állásuk arra késztetett, hogy szándékaikat összhangba hozzák a nemzetnek az alsóház utján nyilvánuló szándékaival; a souverain és a nemzet akarata közötti különbséget olykép szüntették meg, hogy megalapitották a valódi képviseleti kormányzat rendszerét. A hol a parlament igazán képviseli a népet, ott a souverain hatalom gyakorlásának külső és belső korlátai között alig merülhet fel elkülönülés és ha fel is merül, gyorsan el kell enyésznie. Általában mondhatni, hogy a parlament népképviseleti részének szándékai tartósan nem lehetnek ellentétben az angol nép vagy legalább a választók szándékaival, s hogy a mit az alsóház rendel, azt az angol nép többsége rendszerint kivánja is. A bona fide képviseleti kormányzatnak eredménye, egyedül biztos eredménye — röviden szólva — az,

hogy elejét veszi a souverain és a nép szándékai közötti ellentétnek. Mostani feladatunk szempontjából nem kell eldöntenünk, hogy ez az eredmény jó-e vagy rossz. Az okos souverain a reformokkal gyakran megelőzi alattvalóinak kivánságát. Ez áll a souverain királyokról és — bár ritkábban — a souverain parlamentekről is. De a souverain, legyen az király vagy parlament, a ki így cselekszik, tényleg nem képviseli alattvalóit. Itt csak azt kell hangsúlyoznunk, hogy a képviseleti kormányzatnak lényeges sajátsága, hogy összhangot létesít a souverain és az alattvalók akarata között; hogy teljesen egybehangzóvá teszi a souverainitás gyakorlásának két korlátját. Ez, a mi bizonyos mértékben minden képviseleti rendszerről áll, különösen áll az angol alsóházról.

„Az alsóházról", így ír Burke, „eredetileg azt tartották, hogy az *nem része az ország állandó kormányzatának.* Azt hitték, hogy csak *ellenőrző*, mely *közvetlenül* a népből ered és csakhamar feloszlik a tömegben, melyből származott. E szempontból a kormányzat magasabb fokán az volt, a mi az alsóbb fokon az esküdtszék. Minthogy a birói hivatás csak időleges, a polgári jelleg pedig állandó, azt hitték, hogy az utóbbi minőség fog érvényesülni minden vitában, támadjon az akár a nép és a koronának állandó hatalma, — akár a nép és az alsóháznak muló hatalma között. Azt remélték, hogy mivel az alsóház közbenső alkotás az alattvalók és kormányzat között, az bensőbb, közelebb érdekkel fog viseltetni a nép minden ügye iránt, mint a törvényhozásnak egyéb, távolabbi és állandóbb részei.

Bármily változásokat hozzon létre az idő és az ügymenet szükségleteihez való alkalmazkodás, ezt a

jellegét az alsóház nem fogja megtarthatni, hacsak bizonyos mértékben kinyomata nem lesz a nép mindenkori hangulatának. Országos viszontagságok közepette természetesebb, tűrhetőbb baj volna, ha az alsóházat megragadná a népnek minden járványos őrülete, mert ez a választókkal való bizonyos rokonságot, együttérzést tanusítana, mint ha a kivül álló nép véleménye és érzülete egyáltalában nem érintené. Ha e rokonérzés hiányoznék, megszünnék a közrendűek háza lenni".[1]

[1] Burke, *Works*, I. (1871-iki kiad.) 347., 348. ll. A parlamenti souverainitásról l. alant a Függelék III. jegyzetét: „Különbség a parlamenti végrehajtó hatalom és a nem-parlamenti végrehajtó hatalom között".

MÁSODIK FEJEZET.

A parlament és a nem souverain törvényhozó-testületek.

E fejezet czélja. — Az utolsó fejezetben a parlamenti souverainitás természetével foglalkoztam; a jelen fejezetben az a feladatom, hogy megvilágítsam e souverainitás jellemző sajátságait az által, hogy az ily souverain parlamentnek, például az angolnak, ismertető jeleit összehasonlítom azokkal, melyek a nem souverain törvényhozó testületeket jellemzik.

A parlamenti souverainitás. — A) *A souverain parlament jellemvonásai.* — A parlamenti souverainitás ismertető jeleit magából a szóból levezethetjük. E jelek azonban könnyen elkerülik az angol ember figyelmét, mert ez annyira megszokott egy legfelső törvényhozás uralma alatt élni, hogy majdnem öntudatlanul minden törvényhozó testületet souverainek képzel; ennélfogva mi alig látjuk tisztán, milyen sajátságai vannak egy legfelső törvényhozó-testületnek szemben egy nem-souverainnel. E kérdésben az idegen megfigyelő természetesen világosabban lát, mint az angol ember. De Lolme, Gneist, Tocqueville első tekintetre látják, hogy a parlament souverainitása szembeszökő vonása az angol alkotmánynak s intézményeinkben felismerik e jellemző sajátság messzemenő hatását.

„Angliában," igy ir Tocqueville, „a parlamentnek el-

ismert joga van az alkotmányt megváltoztatni. E szerint az alkotmány folyton változhatik vagyis inkább nem létezik. A parlament nemcsak törvényhozó, hanem egyúttal alkotmányozó gyűlekezet is.“[1]

Tocqueville szavai nem szabatosak és némi kifogás alá eshetnek; de az angol parlamentnek az a leirása, hogy „törvényhozó és egyúttal alkotmányozó gyülekezet is,“ kellő formulában állapítja meg ama tényt, hogy a parlament minden törvényt megváltoztathat. Mint „törvényhozó“ testület csinálhat köztörvényeket, mint „alkotmányozó“ testület csinálhat oly törvényeket, melyek az alkotmány alapját mozdítják meg. E tény következményeit három pontban foglalhatjuk össze.

Nincs törvény, melyet a parlament meg nem változtathat. — 1. Nincs törvény, melyet a parlament meg nem változtathat, vagyis (kissé másként fejezvén ki a dolgot) a mi alkotmányunk szerint az alapvető, ú. n. alkotmánytörvényeket ugyanazon testület módosítja, mely más törvényeket módosit, még pedig ugyanazon eljárás szerint: a parlament, rendes törvényhozói minőségében.

Az alsóházat átalakító, a főrendiházat eltörlő, Londont törvényhatósági joggal felruházó javaslatok, nemkülönben az olyan javaslat, mely a fel nem szentelt pap előtt, ennek papi minőségében való tévedés mellett kötött házasságot érvényesnek mondja ki, egyaránt a parlament hatáskörébe tartoznak, lényegileg egyenlő eljárás szerint szavaztatnak meg s ha elfogadtattak, jogi nyelven szólva, épp oly szent és érinthetetlen „pont“-nak tekintetnek, mint a többi törvények; parla-

[1] Tocqueville, *Oeuvres complètes,* I. 166. 167. ll.

menti végzemények, nem több és nem kevesebb, melyeket a parlament megszavazhat, meg is változtathat, de semmi más hatalom nem semmisithet meg.

Nincs különbség alkotmányi és köztörvények között. — 2. Az angol alkotmány szerint nincs határozott, világos különbség a nem alapvető, nem alkotmányi törvények és az alapvető, alkotmányi törvények között. E szerint az a szóhasználat, mely különbséget tesz „törvényhozó“ vagyis a közönséges törvényeknek megváltoztatására jogosult, és „alkotmányozó“ vagyis nem csupán a közönséges, hanem az alkotmányi törvények megváltoztatására is jogosult testület között, idegen országok phraseologiájából van véve.

A parlamenti souverainitás és a nem írott alkotmány közötti viszony. — Az alkotmányi és a közönséges törvények közötti különbség hiánya szoros kapcsolatban áll azzal, hogy Angliának nincs irott, beczikkelyezett alaptörvénye vagy alkotmánylevele. Tocqueville és más irók nyilván azt tartják ugyan, hogy az angol alkotmánynak nemirott volta annak lényegéhez tartozik: „L'Angleterre n'ayant point de constitution écrite, qui peut dire qu'on change sa constitution?“[1] De Tocqueville itt oly tévedésbe esik, mely nemzetét és saját ritka szellemének gyengébb oldalát egyaránt jellemzi. Az alkotmány alakjában látta anyagi tulajdonságainak okát s megforditotta az ok és az okozat közötti viszonyt. Úgy látszik azon véleményben volt, hogy az alkotmány azért változtatható meg, mert nincs irott azaz törvényalakba foglalva. Sokkal közelebb járna a valósághoz az a felfogás, hogy az alkotmányt azért nem foglalták irott vagyis

[1] Tocqueville, *Oeuvres complètes*, I. 312. l.

törvényalakba, mert annak minden része a parlament akarata szerint megváltoztatható. Ha valamely ország oly alkotmány alatt áll, mely nem, vagy csak különös nehézségekkel változtatható meg: az ilyen alkotmány, mely nem más, mint állandó és változhatatlan jellegű törvény, szükségképen irásos lesz vagy, az angol phraseologia szerint, törvényként lesz beczikkelyezve. A hol ellenben az összes törvényeket egyaránt könnyen vagy nehezen lehet megváltoztatni, ott az alkotmányt nem kell feltétlenül írásba foglalni, sőt az sem szükséges, hogy az alkotmányt tevő törvények külön csoportnak vétessenek. Annak tehát, hogy az alkotmánytörvényeket Angliában ily név alatt nem ismerték el és azokat sok esetben nem öntötték a parlamenti végzemény alakjába, egyik főoka az, hogy minden törvényt, bármily fontos is, egészen úgy lehet megszavazni és megváltoztatni, mint más törvényeket. De tévedés azt hinni, hogy az angol alkotmány egészét nem lehetne írásba foglalni vagy egy alkotmánykódex alakjában beczikkelyezni. A belga alkotmány nagyon hasonlít az angol alkotmány egy írott kiadásához s az angol alkotmányt, jellegének minden érdemleges módositása nélkül, könnyű volna parlamenti végzeménynyé alakítani, feltéve, hogy az angol parlament megtartaná az alkotmánykódex eltörlésének és módositásának korlátlan hatalmát, a mivel — mellesleg szólva — a belga parlament nem bír.

A parlamenti végzeményt senki sem nyilváníthatja hatálytalannak. — 3. Az angol birodalomban nincs végrehajtó, törvényhozó vagy birói személy vagy személyegyetem, a ki hatálytalannak nyilváníthatná az angol parlamenttől elfogadott végzeményt azon okon, hogy ellenkezik az alkotmánynyal; — de

más okból sem, kivéve természetesen a parlament által való eltörlés esetét.

A parlamenti souverainitásnak tehát, a mint az Angliában fennáll, három jellemvonása van: először a törvényhozásnak az a hatalma, hogy minden törvényt, legyen az alaptörvény vagy más, épp oly szabadon és ugyanazon módon változtathat meg, mint más törvényeket; másodszor nincs semmi jogi különbség az alkotmányi és egyéb törvények között; harmadszor nincs biról vagy más hatalom, melynek joga volna a parlamenti végzeményt megsemmisiteni vagy azt hatálytalannak avagy alkotmányellenesnek nyilvánitani.

Az alkotmány hajlékonysága. — E vonások ugyanannyi példái ama tulajdonságnak, melyet Bryce barátom, szerencsés kifejezéssel, az angol alkotmány „hajlékonyságának" nevezett. Az alkotmány minden részét egyaránt könnyen lehet kiterjeszteni, megszoritani, módositani és eltörölni. A létező leghajlékonyabb alkotmány s azért jellegre nézve nagyban különbözik a „merev" alkotmányoktól (hogy Bryce egy másik kifejezését használjam), melyek egészben vagy részben csak rendkívüli legislativ eljárásban változtathatók meg.

B) *A nem-souverain törvényhozó-testületek jellemvonásai.* — A souverain törvényhozás tulajdonságaiból negative lehet következtetni ama vonásokra, a melyek egészben vagy részben a nem-souverain törvényalkotó testületek jelei s melyek ennélfogva a törvényhozói alárendeltség jeleinek vagy jegyeinek nevezhetők.

A jegyek, melyekből valamely törvényhozó-testület alárendeltségét felismerhetjük, ezek: először, hogy léteznek a testület alkotmányát érintő törvények,

melyeknek engedelmeskedni tartozik s melyeket meg nem változtathat; ebből következik másodszor, hogy határozott különbség áll fen a közönséges és az alaptörvények között; harmadszor, hogy vannak birói vagy más személyek, kiknek joguk van a törvényhozó-testület megszavazta törvények hatálya és alkotmányos volta fölött dönteni.

Ha egy adott törvényhozó-testület az alárendeltség e jeleinek valamelyikét mutatja, ez azt bizonyítja, hogy a törvényhozás nem souverain.

A „törvényhozó-testület“ kifejezés értelme. — Megjegyzendő a „törvényhozó testület“ kifejezés használata.

E kifejezést itt oly értelemben használom, hogy magában foglalja[1] egyrészt az önjogú (municipal)

[1] Ez ellen az összefoglalás ellen kifogást tettek, még pedig három szempontból:

1. Azt hozták fel, hogy némi fonákság van abban, ha fontosság és méltóság tekintetében oly különböző dolgok, milyen pl. a belga parlament és egy angol iskolaszék, *egy* osztályba soroztatnak. Ez a kifogás félreértésből ered. Nevetséges volna föl nem ismerni a különbséget egy hatalmas törvényhozás és egy apró testület között. De éppen nem nevetséges kimutatni közös jellemvonásaikat. Csak az a kérdés, hogy a felhozott hasonlatosság valóban megvan-e. Igaz, hogy ha olyan tárgyakat hasonlítunk össze, melyek úgy megjelenésre, mint tekintélyre különbözők, a közvetlen eredmény a nevetség lesz; de e látszólagos fonákság nem bizonyítja azt, hogy a hasonlatosság nem való és nem figyelemreméltó. Az ember különbözik a patkánytól; de azért mégis igaz, hogy mind a kettő gerinczes állat.

2. Azt az ellenvetést tették, hogy egy angol testületnek általában csak észszerűen szabad használnia hatalmát, annak nem észszerű használata érvénytelen, ez pedig nem áll az olyan törvényekről, melyeket pl. egy angol gyarmat parlamentje alkotott.

E kifogásra többféle választ lehet adni. Nem általában igaz,

testületeket, milyen a vasúttársaság, az iskolaszék, a várostanács stb., melyeknek korlátolt törvényalkotási

hogy valamely testület szabályzatai (bye-laws) érvénytelenek, ha nem észszerűek. De tegyük fel, az okoskodás kedvéért, hogy ez a korlátozás a szabályzat készítésének általános feltétele, a mint hogy gyakran az is. Ebből azonban nem következik, hogy a szabályzat természete nem azonos a törvény természetével. Csak az következik belőle, a mit senki sem von kétségbe, hogy a nem souverain törvényhozó testület hatalma igen különböző mértékben lehet korlátozva.

3. Azt mondják, hogy a testület szabályzata nem törvény, mert csak bizonyos személyekre vonatkozik (pl. a vasuti szabályzat az utasokra), de nem vonatkozik, miként a gyarmati törvényhozás végzeményei, mindazokra, kik az illető törvényhozás hatalma alá jutnak; más szavakkal: a vasuttársaság szabályzatai csak a vasutat használó személyeket kötelezik, de kötelezik őket ezenfelül az országos törvények is, holott pl. a victoriai parlament törvényei az illető gyarmatnak általános törvényei.

Az ellenvetés tetszetős, de nem bizonyitja, hogy valamely testület és pl. valamely gyarmati törvényhozás helyzete tényleg nem hasonló. Az illető törvények, akár testület, akár törvényhozás alkotja őket, mindig csak a személyek bizonyos osztályára alkalmazhatók s a felső törvényhozás megdöntheti őket. Még oly, majdnem független gyarmat lakói is, milyen Victoria, első sorban a birodalmi parlament törvényeihez kötvék és csak ezeken felül a victoriai parlament törvényeihez is. El van ismerve, hogy azok a rendelkezések, melyek ha testülettől származnak, csak szabályzatok, törvények volnának, ha közvetlenül a parlament mondaná ki őket. Természetüket nem változtathatja meg az a körülmény, hogy a parlament felhatalmazása alapján egy alsórendű törvényhozó testülettől alkotvák. Egy községtanács (mely felfogásom megvilágítására alkalmasabb példa, mint a vasuttársaság) a parlamenttől reáruházott hatalom alapján szabályzatot ad ki, a mely vasárnapokon tiltja a zenés körmenetet. Ha e tilalom parlamenti végzeményben foglaltatnék, az elismerten törvény volna. Nem kevésbbé törvény az, ha oly testület hozza, melynek a parlament törvényhozói jogot engedélyezett.

joguk van, de rendszerint nem neveztetnek törvényhozásnak; másrészt oly testületeket, milyenek az angol gyarmatoknak, Belgiumnak vagy Francziaországnak parlamentje, melyek közönségesen „törvényhozások"-nak neveztetnek ugyan, de nem souverain testületek.

A „törvényhozó" testületek e különböző nemeit azért foglaltam egy név alá, mert ha oly társulatok jellegét elemezzük, melyeknek bizonyos törvényhozó hatalmuk van, bárha ez csak felhatalmazáson alapszik és nyilván egy felső törvényhozás ellenőrzésének van alárendelve: legjobban tisztázhatjuk eszméinket arról, hogy mi az olyan testületek természete, melyek — idegen kifejezést használva [1] — „törvényhozók", de nem „alkotmányozók" s ennélfogva nem souverain törvényhozások.

Fogalmaink tisztázására fog szolgálni, ha a kétségtelenül alárendelt testületeket a nem souverain testületeknek két csoportjára osztjuk: az egyikbe tartoznak a társulatok (corporations), az indiai tanács stb., a másikba a független államoknak azon törvényhozásai, melyek törvényhozók, de nem alkotmányozók, azaz nem souverain testületek.

A foederalis kormányzat nevén ismert bonyodalmas alkotmányforma alatt fennálló nem-souverain törvényhozások helyzetét legczélszerűbben külön fejezetben fogjuk tárgyalni. [2]

I. *Alárendelt törvényhozó testületek.*

Az alárendelt törvényhozó testületnek legjobb példája egy angol vasúttársaság.

[1] L. fentebb 82. l.

[2] L. alant a III. fejezetet.

I. *Társulatok.* – A szó szoros értelmében vett törvényhozó társaság az, mely engedélyokmánya alapján törvényeket (ú. n. szabályzatokat) alkothat, többek között a vasúton való utazásról,[1] szabályai megszegésére pedig büntetéseket szabhat, melyeket birói úton érvényesithet. Ama szabályok tehát, melyeket a társaság engedélytörvénye alapján felállit, a szó valódi értelmében „törvények". Saját kárán fogja ezt tapasztalni mindenki, ha vasúton Oxfordból Paddingtonba megy és szándékosau megszegi a Great Western Railway Company-nek kellően alkotott szabályrendeletét.

De bár az angol vasúttársaság kétségkivül törvényhozó testület, épp oly kétségtelen az is, hogy nem souverain törvényhozó testület. Törvényhozó hatalma magán hordja az alárendeltség minden ismejelét.

1. A társulat engedelmeskedni tartozik a törvényeknek, többek között azon parlamenti végzeménynek is, mely a társulatot alkotta s melyet ez nem változtathat meg. Ez világos dolog, melynél nem kell tovább időznünk.

2. Igen jellemzetes különbség van a társulatot alakitó törvény, melynek az egy betűjét sem módosithatja, és a szabályrendeletekközött, melyeket engedélyokmánya alapján szabadon alkot és változtat. Itt kicsiben tisztán látjuk, miben különbözik az alkotmánytörvény, melyet az alárendelt törvényhozás (a társaság) nem változtathat meg, a közönséges törvénytől, melyet megváltoztathat A társaság — ha róla szólva szabad

[1] L. különösen: Companies Clauses Consolidation Act, 1845 8 & 9 Vict. c. 20) s. 103, 108—111. E törvény mindig belefoglaltatik a társulatot alakitó külön törvénybe. Rendeletei tehát a vasuttársaság alkotmányának részei.

az alkotmányjogi kifejezéseket használnunk — nem alkotmányozó, hanem bizonyos határok között törvényhozó testület; e határokat pedig a társaság alkotmánya szabja meg.

3. A biróságok itélhetnek, sőt tartoznak itélni a társaság szabályrendeleteinek érvénye fölött, politikai nyelven szólva: itélni a fölött, hogy a társulatnak, mint törvényhozó-testületnek törvényei alkotmányosak-e. Jól meg kell jegyeznünk, hogy a biróságnak nem hivatása a vasúttársaság szabályrendeletét hatálytalannak nyilvánitani vagy egyenesen megsemmisiteni. A biróság egyedüli feladata, az előtte levő konkrét esetben, melynek megoldása a vasúttársaság szabályrendeletétől függ, a per szempontjából megitélni, hogy a szabályrendelet a parlamenti végzeménynyel a társaságra ruházott hatalomkörbe esik-e, érvényes-e vagy nem; azután ebbeli nézetének megfelelő itéletet hozni. Érdemes pontosan megfigyelni, miképen járnak el az angol birák annak vizsgálatánál, vajjon a szabályrendelet abba a hatalomkörbe esik-e, melylyel a parlamenti törvény a társaságot felruházta; mert ennek ismerete nagyban előmozditja ama módszer megértését, melyet az angol és amerikai biróságok követnek, midőn a nem souverain törvényhozás alkotta törvények alkotmányosságáról itélnek.

A London and North-Western Railway Company oly szabályrendeletet hozott, hogy „a ki a társaság valamely kellően felhatalmazott tisztviselőjé nek külön engedélye nélkül magasabb osztályú kocsiban vagy vonaton utazik, mint a melyre jegye szól, ezért 40 shillinget meg nem haladó birsággal felel s ezenfelül útját a vonat induló állomásától számitva is megfizeti azon kocsiosztály szerint, a melyben utazik, hacsak ki nem mutatja, hogy

nem volt szándéka csalni". X. a társulatot meg akarta rövidíteni és másodosztályú kocsi helyett, melyre jegye szólt, elsőosztályú kocsiban utazott; a szabályzat alapján bepereltetvén, tíz shillingben és a költségekben marasztalták. X. fölebbezésére a főtörvényszék kimondotta, hogy a szabályzat törvénytelen s ennélfogva hatálytalan, mert ellenkezik a 8 Vict. c. 20, s. 103, vagyis a társulatot beczikkelyező törvénynyel.[1]

A South-Eastern Railway Company szabályzata azt rendelte, hogy az utas felszólításra tartozik jegyét a társaság alkalmazottjának felmutatni, s hogy a ki jegy nélkül utazik vagy felhívásra annak felmutatását elmulasztja vagy megtagadja, tartozik a vitelbért a vonat induló állomásától az út végéig megfizetni. X.-nek e vasútra szóló jegye volt. Más vonatra kellvén átszállnia, a társaság állomásának elhagyásakor felhívták a jegy felmutatására; megtagadta, de csalárd szándék nélkül, A szabályzat megsértése miatt beperelték és a vonat induló állomásától számított vitelbér megfizetésére itéltetett. A főtörvényszék Queen's Bench osztálya helytelennek mondotta ki az itéletet, mert a szabályzat több okból ellenkezik a törvénynyel, melynek alapján készült.[2]

Ezen és hasonló esetekben, hol a biróság büntetéssel kikényszeríthető szabályzat hozatalára felhatalmazott testületek (pl. vasúttársaság vagy iskolaszék) szabályzatának érvénye fölött dönt, természetszerűen úgy szólunk, hogy a biróság a szabályzatot érvényes-

[1] Dyson v. L. & N. W. Ry. Co. 7. Q. B. D. 32.

[2] Saunders v. S. E. Ry. Co. 5 R. B. D. 456. V. ö. Bentham v. Hoyle, 3 Q B. D. 289. és L. B. & S. C. Ry. Co. v. Watson, 3 C. P. D. 429.; 4 C. P. D. (C. A.) 118.

nek vagy érvénytelennek mondja ki. De ez szorosan véve nincs így. A biróság nem azt mondja ki, hogy a szóban levő szabályzat érvénytelen, mert a biróságnak nem hivatása a vasuttársaságok szabályzatát eltörölni vagy megsemmisiteni; hanem azt mondja ki, hogy az X. ellen a szabályzat megszegése miatt birság megvételére inditott perben az itéletet oly szabályzat alapján kérik, a milyent alkotni a társaságnak joga nincs s a mely ennélfogva érvénytelen. Azt lehetne talán hinni, hogy egy szabályzat megsemmisitése és egy pernek a szabályzat hatálytalansága alapján való eldöntése oly különbségtétel, mely nem alapszik különbségen. De ez nincs így. A különbségtétel nem közömbös még az esetben sem, ha azt kérdjük, hogy X., kiről állittatik, hogy a vasúttársaság szabályzatát megsértette, tartozik-e birságot fizetni; de elsőrendű fontosságú, ha a biróilag megoldandó vita alkotmányjogi kérdéseket foglal magában, például ha a titkos tanácsnak, a mi mindennapi eset, azt kell eldöntenie, hogy a kanadai összparlamentnek vagy a kanadai tartományi parlamentek egyikének törvénye érvényes vagy alkotmányszerű-e. A különbség jelentősége annál világosabb lesz, minél tovább haladunk tárgyunkban; most csak jeleznünk kell a különbség természetét és azt kell megállapitanunk, hogy midőn a biróság adott esetben fontolóra veszi, vajjon a szabályzat érvényes-e vagy sem, mást tesz, mint ha magát a szabályzatot erősitené meg.

II. *A brit-indiai törvényhozó tanács.* — Brit-Indiát törvényhozó tanács kormányozza, melynek igen nagy terjedelmű törvényhozási jogai vannak. E tanács, vagy hivatalos nevén „a főkormányzó a tanácsban“ (Governor-General in Council) oly tör-

vényeket szavazhat meg, melyek fontosságban vetekednek az angol parlament bármely végzeményével. De a tanács hatalma a törvényhozás tekintetében épp úgy alá van rendelve a parlament tövényeinek és épp úgy függ tőlük, mint a London and North-Western vasuttársaságé.

A főkormányzó és a tanács törvényhozó hatalma parlamenti végzeményeken alapszik.[1] E törvényeket a törvényhozó tanácsra vonatkozólag India alkotmányának nevezhetjük. Jegyezzük meg immár, hogy e törvények értelmében az indiai tanács a szó szoros értelmében nem souverain törvényhozó-testület, még pedig tekintet nélkül ama körülményre, hogy a korona megsemmisitheti vagy visszautasithatja a főkormányzó és a tanácsalkotta törvényeket; jegyezzük meg azt is, hogy a tanács jogviszonyai mindenkép a törvényhozói alárendeltség jellemvonásait és ismejeleit mutatják.

1. A tanácsot sok oly szabály kötelezi, melyeket az indiai törvényhozó-testület maga nem változtathat meg, de melyeket a birodalmi parlament felsőbb hatalma megváltoztathat.

2. A tanács nem változtathatja meg magukat ama törvényeket sem, melyeken hatalma alapszik s melyek ennélfogva az indiai törvényhozó-testületre nézve alkotmányi vagyis alaptörvények, s minthogy a tanács által

[1] Az 1833-iki Government of India Act (3 & 4. Will. IV. c. 85) ss. 45—48, 51, 52; az 1861-iki Indian Councils Act (24 & 25. Vict. c. 67.) ss. 16—25.; az 1865-iki Government of India Act (28 & 29 Vict. c. 17.).

Az indiai tanács némely esetekben, pl. a 24 & 25 Vict. c. 67; 28 & 29 Vict. c. 17; 32 & 33 Vict. c. 98 törvények alapján fel van jogosítva Indián kívül álló személyekre nézve törvényeket hozni.

meg nem változtathatók, kirívó ellentétben vannak azon törvényekkel és szabályzatokkal, melyeket a tanács alkothat. Hozzá kell tennünk, hogy ezekben az alaptörvényekben egész sorozatát találjuk a tanács törvényhozó hatáskörébe eső ügyeket érintő különleges megszorításoknak. Így a főkormányzónak és a tanácsnak nincs hatalmuk oly törvényeket hozni, melyek a parlament jogait vagy Anglia nem írott jogának vagy alkotmányának oly részét érinthetik, melyen bárkinek a koronához való alattvalói köteléke avagy a koronának India valamely részére való fenhatósága vagy uralma alapszik.[1]

3. Indiának vagy az angol birodalom bármely részének biróságai adott esetben dönthetnek az indiai tanács alkotta törvények érvénye vagy alkotmányszerűsége fölött.

A biróságok az indiai tanácstól megszavazott törvényekkel egészen úgy bánnak, mint a Queen's Bench-osztály egy vasuttársaság alapszabályával. A biróság sem Indiában, sem másutt nem mond az indiai főkormányzó és tanács törvényét érvénytelenítő, megsemmisítő vagy hatálytalannak nyilvánító ítéletet. De ha polgári vagy büntető eset kerül eléje, melyben valamelyik félnek jogait vagy kötelezettségeit az indiai tanács törvénye által érintve látja, a biróság az adott esetre való tekintettel megfontolhatja és eldöntheti, hogy ez a törvényalkotás a tanács jogos hatalomkörében történt-e vagy sem; a mi természetesen annyi, mint az adott eset tekintetéből a nevezett törvényhozás érvénye és alkotmányszerűsége fölött dönteni. Tegyük fel például, hogy X. a tanács valamely tör-

[1] L. 24 & 25 Vict. c. 67 s. 22.

vényének vagy szabályzatának megsértése miatt perbe van fogva s hogy a sértés teljesen be is van bizonyitva. Az eljáró biróság, mely rendesen indiai biróság lesz, kénytelen lehet megfontolni, hogy a szabályzat, melyet X. megsértett, azon hatáskörben van-e hozva, melyet az indiai alkotmányt képező törvények az indiai tanácsra ruháztak. Ha igen, vagyis ha a törvény alkotmányszerű, a biróság azt X. ellenében teljességében alkalmazni fogja, épp úgy, a mint alkalmazni fogja a vasuttársaság szabályzatát, ha annak megsértőjét birságért perelik előtte. Ha ellenben az indiai biróság azt találja, hogy a szabályzat *ultra vires* vagyis nem alkotmányszerű, akkor megtagadja alkalmazását s hatálytalannak nyilvánitja, oly itéletet hozván, mely a panaszlottat fölmenti, mivel a szabályzat érvénytelen, vagyis jogilag nem létezik. E szempontból igen tanulságos az Empress v. Burah eset.[1] Az ügy részletei közömbösek; csak az fontos, hogy a fő-itélőszék (High Court) a főkormányzó és a tanács egyik törvényhozási végzeményét a birodalmi parlamenttől reájuk ruházott hatalomkört meghaladónak, tehát érvénytelennek nyilvánitotta s ez alapon elfogadta két vádlottnak felebezését, melyet, a mint elismeri, a végzemény érvényessége esetén elfogadni joga nem lett volna. Felebbezésre[2] a titkos tanács kimondotta ugyan, hogy ama végzemény a tanács hatáskörén belül hozatott s ennélfogva érvényes; de a titkos tanács nem vonta kétségbe, hogy a calcuttai legfelső itélőszéknek kötelessége volt vizsgálni, vajjon a főkormányzó törvénye alkotmányszerű-e vagy nem. Más szempontból

[1] 3 Ind. L. R. (Calcutta Series) 63. l.

[2] Reg. v. Burah, 3 App. Cas. 889.

vizsgálva a dolgot: az indiai biróságok egészen másként bánnak a kormánytanács törvényeivel, mint az angol biróság a birodalmi parlament törvényeivel teheti. Az indiai biróság hivatva lehet kimondani, hogy a főkormányzó valamely törvényének nem kell engedelmeskedni, mert nem alkotmányszerű, vagyis semmis. Angol biróság nem hozhat és sohasem hoz oly itéletet, hogy egy parlamenti végzeménynek nem kell engedelmeskedni, mert nem alkotmányszerű. Itt tömörítve látjuk az alárendelt és a souverain törvényhozói hatalom közötti különbség lényegét.[1]

III. Képviseleti kormányzatú angol gyarmatok. — Sok angol gyarmatnak, különösen Victoriának (a világosság kedvéért legjobb lesz erre szorítkoznunk), képviselőtestületei vannak, melyeknek helyzete néha különszerű.

A gyarmati parlamentek hatalomköre. — A victoriai parlament[2] e gyarmat területén gyakorolja

[1] L. különösen Empress v. Burah and Book Sing, 3 Ind. L. R. (Calcutta Series, 1878) 63, 86—89. Markby J. itélete.

[2] A gyarmati törvényhozásnak, mint olyannak, a gyarmat területi határain túl nincs hatalomköre. Ez tetemes megszorítása a gyarmati parlament hatalmának. Ha például a victoriai és a new-south-walesi parlamentek törvényt hoznának a bűntettesek kölcsönös kiadásáról, ez *ultra vires* törvény volna, melyet a brit gyarmatok minden birósága hatálytalannak tekintne. A gyarmatok számára alkotott birodalmi végzeményeknek nagy része azért hozatott, mert a gyarmati törvényhozás törvényei a gyarmaton kivül nem volnának hatályosak, ha a birodalmi törvény terjedelmesebb területi érvénynyel nem ruházná fel őket.

Birodalmi törvények sok esetben kiterjesztették a gyarmati törvényhozás hatalmát. Példa erre az 1886-iki törvény a szerzői jogról. Néha az angol törvényben adott felhatalmazás alapján a gyarmati tanács rendelete ruházza fel a gyarmati törvény-

a souverain testület minden rendes jogait, úgy mint az angol parlament. Törvényeket hoz és helyez hatályon kivül, minisztereket nevez ki és bocsát el, ellenőrzi a kormány általános politikáját, szóval úgy érvényesítheti akaratát az ügyek vezetésében, mint a westminsteri parlament. A közönséges észlelő, ha a Melbourne-ben gyűlésező törvényhozásnak csak mindennapi ügyködését látja, alig teheti fel, hogy e parlament a maga hatáskörében egy cseppet is kevésbbé hatalmas, mint az angol parlament. Igaz, hogy a gyarmati törvényeket a kormányzó szentesíti; de bővebb vizsgálat meggyőzné az észlelőt, hogy a gyarmati törvény érvényéhez, a kormányzó hozzájárulásán felül, szükséges a koronának kifejezett vagy beleértett szentesítése is. A korona azonban mindig, úgyszólván magától értetőleg, megadja beleegyezését; hasonlít némileg a korona u. n. vetójához, vagyis azon jogához, hogy a parlament két házában megszavazott javaslatokat ne szentesitse.

Mindamellett, ha közelebbről nézzük a dolgot, azt fogjuk találni, hogy a victoriai parlament, épp úgy mint más gyarmati törvényhozások, nem souverain törvényhozó-testület és magán viseli az alárendelt törvényhozás jellemvonásait. A victoriai parlament működését oly törvények korlátozzák, melyeket ő nem, — csak a birodalmi parlament változtathat meg; a victoriai törvényt továbbá, még ha a korona szentesítette is, a victoriai és az angol uralom alatt álló más területek biróságai is hatálytalannak, nem-alkotmányszerűnek tekinthetik, ha ellenmodásban van

hozást területen kívüli hatálylyal. L. az 1870-iki törvényt a kiadatásról. V. ö. Jenks, *Government of Victoria*, 245., 246. ll.

a birodalmi parlament törvényeivel, melyeket a victoriai törvényhozó nem sérthet meg.

Hogy ez így van, ki fog tünni, ha a gyarmati törvényeknek a birodalmiakhoz való viszonyát pontosan megállapítjuk. A kérdés megérdemli a gondosabb vizsgálatot, egyrészt önmagáért, másrészt azért, mert világot vet a parlamenti souverainitásra.

A gyarmatok legislativ függetlenségének alaptörvénye az 1865. évi Colonial Laws Validity Act.[1]

Az 1865-iki Colonial Laws Validity Act. — Ezt a törvényt, úgy látszik, vita nélkül fogadták el, a mi elég különös; de az rendszeresen megállapítja és kiterjeszti a gyarmati törvényhozások hatalmát s főrendelkezései oly fontosak, hogy érdemes őket szószerint idézni:

„Sect. 2. A gyarmati törvény, mely bármi tekintetben ellenkezik vagy ellenkezni fog az olyan parlamenti törvénynyel, mely arra a gyarmatra, melynek törvénye szóban van, kiterjed, vagy az ilyen parlamenti törvény alapján kiadott vagy az illető gyarmatban ily törvény erejével és hatályával biró rendelettel vagy szabályzattal: az utóbb nevezett törvény, rendelet vagy szabályzat alatt állónak tekintendő s az ellenmondás terjedelmében, de azon túl nem, teljesen semmisnek és hatálytalannak veendő.“

„3. A gyarmati törvény azon az alapon, hogy ellenkezik Anglia törvényével, csak úgy semmis vagy hatálytalan és ilyennek a multra nézve is csak úgy tekinthető, ha a fentebb említett nemű valamely parlamenti törvénynyel, rendelettel vagy szabályzattal ellenkezik.“

„4. A gyarmati törvény, mely valamely gyarmat

[1] 28 & 29 Vict. c. 63.

kormányzójának közreműködésével vagy szentesitésével hozatott vagy ezentúl hozatni fog, nem semmis és hatálytalan és ilyennek a multra nézve sem tekinthető csupán azon okból, mert a kormányzónak a gyarmat békéje, rendje vagy jó kormányzata érdekében e törvényre vagy annak tárgyára nézve ő felsége által vagy nevében nem pátens vagy felhatalmazó irat alakjában adatott utasitás; még akkor sem, ha ezen utasitásra az ilyen pátensben vagy a nevezett iratban hivatkozás történik."

„5. A gyarmati törvényhozásnak joga lesz és a multra nézve is feljogositottnak tekintendő, hatósága területén biróságokat felállitani, megszüntetni és újra szervezni, szervezetüket módositani és azoknál a jogszolgáltatást rendezni; a képviseleti törvényhozás a hatósága alatt álló gyarmatra vonatkozólag joggal fog birni és a multra nézve is joggal birtnak tekintendő, e törvényhozás szervezetére, hatáskörére és eljárására vonatkozó törvényeket alkotni; feltéve, hogy e törvények oly módon és azon alakiságok mellett hozattak, a milyeneket az illető gyarmatban érvényes parlamenti törvények, pátensek, tanácsrendeletek vagy gyarmati törvények időnkint előirnak."

Az 1865-iki Colonial Laws Validity Act fontosságát, igaz, lehet túlbecsülni vagy kicsinyleni. Bizonyos tekintetben a törvény kevésbbé fontos, mint a milyennek első tekintetre látszik, mert az abban foglalt elvek már a törvény hozatala előtt is érvényes és a gyarmati törvényhozás hatályát irányzó jognak voltak elismerve. De más szempontból a törvény a legnagyobb fontosságú, mert oly elveket állapit meg és ruház fel törvényerővel, melyek azelőtt soha pontosan meg-

határozva nem voltak s olykor kéteseknek is vétettek. A végzemény rendelkezései folytán most mindenesetre lehetséges szabatosan meghatározni a korlátokat, melyek a gyarmati parlamentek törvényhozói hatalmát körülveszik.

A victoriai parlament hozhat a common law-val ellenkező törvényeket, de ezek, ha a szükséges szentesitést elnyerték, teljesen érvényesek.

Az olyan victoriai törvény például, mely megváltoztatná a tulajdonnak közönséges jog szerinti átszármazását, vagy a kormányzót a nyilvános gyülekezetek eltiltására jogositaná fel, vagy eltörülné az esküdtszéki eljárást, lehetne helytelen vagy igazságtalan, de érvényes törvény volna s azt az angol birodalom minden birósága ilyennek ismerné el.[1]

Másrészt a victoriai parlament nem hozhat oly törvényt, mely a birodalmi parlamentnek Victoriára kiterjedő valamely törvényével vagy annak egy részével ellenkezik.

Tegyük fel például, hogy az angol parlament oly törvényt fogad el, mely külön eljárási rendet állapit meg Victoriában az ott elkövetett bizonyos bűncselekményekre nézve. A gyarmati parlamentnek oly végzeménye, mely e cselekményekre más eljárást rendel, mint a milyent a birodalmi törvény meghatározott, nem volna hatályos. Úgyszintén érvénytelen volna az olyan victoriai törvény is, mely a rabszolgakereskedést az angol uralom összes területein tiltó Slave Trade Act (1824 5 Geo. IV. c. 113) ellenére a rabszolgakereskedést törvényesitené. A victoriai parlament oly

[1] Feltéve természetesen, hogy az ilyen törvény nincs ellentétben oly birodalmi törvénynyel, mely Victoriára kiterjed.

végzeménye sem volna érvényes, mely a Merchant Shipping Act-nek a gyarmatokra kiterjedő több rendelkezését eltörülné vagy hatálytalanítaná, vagy az angol csődtörvény alapján történő adósságmentesítést megfosztaná azon hatálytól, mely azt, mint az angol uralom valamely területén elvállalt tartozásnak a birodalmi törvény szerinti elengedését, megilleti. Szóval, a gyarmati törvényhozás nem döntheti meg azon angol törvényeket, melyeknek rendeltetése a gyarmatokban érvényesülni. Hogy e szándék kifejezetten ki van-e mondva, avagy csak a törvény általános czéljából és természetéből következik-e, közömbös. Ha egyszer meg van állapítva, hogy a birodalmi törvény, czéljánál fogva, Victoriában is alkalmazandó, ebből következik, hogy a vele ellenkező minden victoriai törvény érvénytelen és nem alkotmányszerű.[1]

A gyarmati törvényhozás végzeményeit a biróságok semmiseknek nyilváníthatják. — Azért a victoriai biróságok, valamint a brit uralom többi területeinek biróságai is, ítélni lehetnek hivatva a victoriai parlament valamely végzeményének érvénye vagy alkotmányossága fölött. Mert ha valamely victoriai törvény valóban ellenmond egy Victoriára kiterjedő parlamenti törvény rendeleteinek, világos, hogy a brit uralmi területnek egyik birósága sem tulajdoníthat jogszerűen hatályt a victoriai végzeménynek. Ez a birodalmi parlament gyakorolta souverainitásnak szükséges következménye. A föltett esetben a victoriai parlament bizo-

[1] L. Tarring, *Law Relating to the Colonies* (2. kiad.) 232—247. ll. az összes gyarmatokra vonatkozó és ennélfogva a gyarmati törvényhozásokra nézve kötelező birodalmi törvények sorozatát.

nyos parancsot ad a birónak, a birodalmi parlament mást parancsol neki. A két parancs közül a birodalmi parlamentének kell engedelmeskedni. Ez a parlamenti souverainitásnak valódi értelme. Ha tehát az állittatik, hogy a victoriai parlament valamely végzeménye nem fér össze a gyarmatra kiterjedő valamely parlamenti törvény rendeleteivel, a biróság, mely előtt e kifogással éltek, dönteni tartozik a gyarmati törvény érvénye vagy alkotmányszerűsége tárgyában.[1]

A gyarmati parlament épp úgy lehet „alkotmányozó“, mint törvényhozó testület. — Victoria alkotmánya az 1855-iki Victoria Constitution Act (18 & 19 Vict. c. 55) alkotása és ezen alapszik. Azt várná tehát az ember, hogy a victoriai parlament magán viseli az „alárendeltség jellemvonását“, mely abban áll, hogy a törvényhozó testület az alaptörvényeken mitsem változtathat, más szóval: hogy világos különbség van téve a törvényhozás által módosítható közönséges törvények és az alkotmánytörvények között, melyeket az, legalább rendes törvényhozói hatáskörében, nem változtathat meg.

De a victoriai alkotmányt megalapitó törvények tanulmányozása alig támogatja e föltevést. Ha összehasonlitjuk az 1865-iki Colonial Laws Validity Act 5. czikkét az 1855-iki Victoria Constitution Act (18 & 19 Vict. c. 55) Sched. I. 60. czikkével, látni fogjuk, hogy a victoriai parlament változtathat az alkotmányon. Minthogy e hatalom birodalmi törvényen alapszik, az korántsem ütközik a birodalmi parlament souverainitásába. Ámbár továbbá a victoriai törvény

[1] L. Powell v. Apollo Candle Co. 10 App. Cat. 282; Hodge v. The Queen, 9 App. Cas. 117.

megváltoztathatja az alkotmányt, mégis az ilyen törvényt némely esetekben más módon kell alkotni, mint más törvényeket. A victoriai alkotmányban van is némi távoli elismerése az alap- és egyéb törvények közötti különbségnek. Azonban ez az elismerés anynyira halvány, hogy bátran mondhatni, hogy a victoriai parlament (épp úgy mint más gyarmatok tövényhozó gyülekezetei) alárendelt, de egyúttal alkotmányozó testület.[1] „Alárendelt", mert hatáskörét a birodalmi parlament törvényhozása korlátozza; „alkotmányozó", mert módosithatja a victoriai alkotmányt.

Ennek oka. — A victoriai parlamentnek az a joga, hogy az alkotmányt módosithatja, több szempontból figyelmet érdemel.

Döntő bizonyitéka ez annak, hogy az alkotmánynak irásos volta és változhatlansága között nincs szükséges összefüggés. A victoriai alkotmány okiratba van foglalva: törvény. És ezt az alkotmánytörvényt mégis megváltoztathatja a parlament, a melynek ő ad életet, még pedig majdnem épp oly módon, mint bármely más törvényt. Ez elég világos dolognak látszik; minthogy azonban gyakran találkozunk kitünő iróknál is kifejezésekkel, melyek azon eszmét foglalják magukban vagy ébresztik fel, hogy az irásbafoglalás a törvény természetét változtatja meg: nem fölösleges hangsúlyoznunk, hogy a törvénybe iktatott alkotmány nem szükségképen változhatatlan. Az a könnyüség továbbá, melylyel az angol parlament alkotmányozó

[1] L. fent 82. l. V. ö. Jenks, *Government of Victoria* 247—249. ll., melyekből kitünni látszik, hogy a victoriai parlament igen lanyhán tartotta meg a 18 & 19 Vict. c. 55. Sched. I. 60. czikkét.

hatalmat ad a gyarmati törvényhozásoknak, mutatja, mi csekély súlyt helyeznek az angolok az alap- és nem-alaptörvények közötti ama különbségre, mely nemcsak a continens, hanem Amerika legtöbb alkotmányaiban is uralkodik. Ennek magyarázata talán az, hogy Angliában régóta hozzá szoktunk a parlamentet arra jogosítottnak tartani, hogy az egyik törvényt épp oly könnyen módosíthassa, mint a másikat. Midőn tehát az angol államférfiak parlamenti kormányzatot adtak a gyarmatoknak, ugyszólván magától érthetőleg feljogosították a gyarmati törvényhozásokat arra is, hogy tárgyaljanak a gyarmatot érdeklő minden törvényt, akár alkotmányi az, akár nem; természetesen mindig azon kifejezett vagy hallgatag feltétel alatt, hogy ez a hatalom a brit parlament fensőségével összeférő módon fog gyakoroltatni. Szóval, a gyarmati törvényhozások, a maguk hatáskörében, a birodalmi parlamentnek utánzatai. A maguk hatáskörében souverain testületek, de cselekvési szabadságukat korlátozza az, hogy Anglia parlamentjének alá vannak rendelve.

Miképen előzvék meg az összeütközések a birodalmi és a gyarmati törvényhozás között? — Természetszerűen fölmerül az a kérdés, miképen egyezteti össze a törvény a gyarmatok szabadságának ama nagy mértékét, milyent például Victoria élvez, a birodalmi souverainitással?

Ez a kérdés kissé távol esik tárgyunktól, de mégis összefügg vele és megérdemli a vizsgálatot. A megoldás nem is oly nehéz, ha szemünk előtt van az eltávolitandó nehézség valódi természete.

A feladat nem annak meghatározásában áll, hogy az angol kormányzat mily eszközökkel tartja a gyar-

matokat alárendeltségben vagyis tartja fenn Anglia souverainitását. Ez a politika dolga, mely nem tartozik e könyvbe.

A megoldandó kérdés az, hogy (a törvényt az angol birodalom egész területén hatályosnak téve föl) miképen van összeegyeztetve a gyarmatok törvényhozási szabadsága a parlament törvényhozói souverainitásával? Mi akadályozza azt, hogy az angol parlament és a gyarmati törvényhozások egymás hatalomkörébe nyuljanak?

A ki tudja, hogy szövetséges országokban, milyenek az Egyesült-Államok vagy Kanada, a biróságok folyton foglalkoznak ama határok megállapításával, melyek a központi kormányzat törvényhozói hatalmát az egyes államokétól elválasztják, e vizsgálatot nem fogja feleslegesnek tartani.

Az összeütközéseket elhárítja: I. az angol parlament fensősége. — Paradox állításnak tetszhetik, de mégis teljesen igaz, hogy a gyarmatoknak engedett terjedelmes törvényhozási hatalom egyik főokát abban kell keresnünk, hogy a parlament fensősége kétségen kívül áll.

A gyarmatok alkotmányai, egyenesen vagy közvetve, birodalmi törvényeken alapulnak. Nincs jogász, a ki kétségbe vonná, hogy a parlament jogosan eltörülhetné akármelyik gyarmat alkotmányát, hogy bármikor hozhat törvényt a gyarmatoknak s eltörülheti vagy megdöntheti a gyarmati törvényeket. Sőt a parlament folyton hoz is a gyarmatokat érintő törvényeket s a gyarmati[1] és az angol biróságok egyaránt elismerik azt az elvet, hogy a birodalmi parlament törvénye

[1] L. Todd, *Parliamentary Government*, 168—192. ll.

kötelezi a brit birodalomnak mindazon részeit, a melyekre alkalmaztatni hivatva van. Ez el levén ismerve, világos, hogy nem igen van szükség a gyarmati törvényhozás hatáskörének meghatározására vagy korlátozására. Ha a victoriai parlament végzeménye ellenkezik valamely birodalmi törvénynyel, az jogi szempontból semmis; ha pedig a victoriai parlament végzeménye, bár nem sért törvényt, annyira ellenkezik a birodalom érdekeivel, hogy azt nem kellett volna megszavazni, akkor az angol parlament, birodalmi törvény útján, hatálytalanná teheti a végzeményt.

II. A veto-jog. — Erre az eljárásra azonban, ha egyáltalában, ritkán van szükség, mert a parlament azzal gyakorolja a gyarmati törvényhozás fölött való hatalmát, hogy tényleg irányt szab a korona vetója alkalmazásának a gyarmati törvényekkel szemben. Oly tárgy ez, mely maga is némi magyarázatot kiván.

A koronának az a joga, hogy a parlament két házától megszavazott törvények szentesitését megtagadhatja, gyakorlatilag elavult.[1] Másként áll a dolog

[1] Ezt a tételt kétségbevonták — l. Hearn (2. kiad.) 63. l. — de azt hiszem, hogy helyes. A hannoveri ház trónralépte óta az u. n. „veto“ public billel szemben sohasem gyakoroltatott. Mikor III. György meg akarta akadályozni a hires indiai bill elfogadását, nem élt a korona ama jogával, hogy a javaslat szentesitését megtagadja, hanem a főrendiházban érvényesítette befolyását a rendszabály visszautasitása végett. Nem kell erősebb bizonyiték arra, hogy a veto joga már száz évvel ezelőtt elavult volt. Mindazonáltal az a tétel, hogy valamely jog elavult, nem azt jelenti, hogy az semmi körülmények között fel nem éledhet. A veto egész kérdéséről és arról, hogy mily különböző értelemben használják e kifejezést, l. Orelli zürichi tanár jeles értekezését az Encyclopaedia Britannica (9. kiad.) XXIV. kötetének 208. lapján „Veto“ szó alatt.

a gyarmati törvényhozás javaslataival szemben használható elutasitó- vagy veto-jog tekintetében. Ez, nem névleg ugyan, de tényleg a birodalmi parlamentnek az a joga, hogy a gyarmatok törvényhozási függetlenségét korlátozhatja, s e jogával gyakran él is.

A gyarmati törvényhozás korlátozása két módon megy végbe. [1]

[1] A gyarmati törvényhozással szemben fennálló veto-jog gyakorlását legjobban megvilágítja a gyarmati hivatal kiadásában megjelent Rules and Regulations következő kivonata:

Elvek és szabályok (Rules and Regulations).

III. fejezet.

1. §. Törvényhozó tanácsok és gyülekezetek.

48. A gyarmat kormányzójának joga van a törvényhozás többi részeitől vagy tényezőitől (members) megszavazott törvények szentesitését megadni vagy megtagadni s e szentesités előtt az ily törvény nem érvényes vagy kötelező.

49. Bizonyos esetekben a törvények felfüggesztő záradékkal szavaztatnak meg, vagyis a kormányzó szentesitése daczára sem lesznek a gyarmatban hatályosak vagy végrehajthatók, hacsak ő felsége külön meg nem erősiti; más esetekre nézve ugyanazon czélból felhatalmazta a parlament a kormányzót, hogy a törvényeket ne maga szentesitse vagy utasitsa vissza, hanem a szentesitést a koronának tartsa fenn.

50. Törvény, melyet a kormányzó szentesitett (hacsak felfüggesztő záradékot nem tartalmaz) azonnal vagy a törvényben magában meghatározott időpontban lép hatályba. A koronának azonban joga marad a törvényt visszautasitani s ha e jogával él, ... a törvény hatálya a visszautasitásnak a gyarmatban történt közzététele napjával megszünik.

51. Képviseleti testületekkel biró gyarmatokban a törvény visszautasitása, valamint a fentartott törvénynek a korona részéről való szentesitése a titkos tanács rendeletével történik. A felfüggesztő záradékkal megszavazott törvény megerősitése csak akkor történik a titkos tanács rendeletével, ha ezt maga a fel-

Mikép gyakoroltatik a „veto“? — A gyarmatnak, mondjuk Victoriának, kormányzója megtagadhatja hozzájárulását a victoriai parlament két házától megszavazott javaslathoz. Ily esetben a javaslat végképen el van ejtve, épp úgy, mintha a gyarmati tanács visszavetette volna, vagy mintha az angol parlament két házától elfogadott javaslattal szemben a királyi helybenhagyás megtagadásának elavult joga gyako-

függesztő záradék vagy a gyarmat alkotmányának külön intézkedése így kivánja.

52. A koronagyarmatokban a törvények elfogadása vagy visszautasitása rendszerint sürgönynyel (by despatch) történik.

53. Bizonyos esetekben időhatár van szabva, melynek elteltével a helyi végzemények, ha kifejezetten nem is utasittattak vissza, megszünnek a gyarmatban törvényerővel birni, ha ezen idő eltelte előtt ő felsége megerősitése ott tudtul nem adatott; de az általános szabály más.

54. Képviseleti kormányzattal biró gyarmatokban a törvények a királyné vagy ennek nevében a kormányzó, néha csak az utóbbi által a tanács vagy gyülekezet javaslata vagy hozzájárulása útján, ő felségére való kifejezett hivatkozás nélkül hozatnak. Nevük majdnem mindig törvény (act). Ily gyülekezettel nem biró gyarmatokban a törvények neve rendelet (ordinance) s a törvényhozó gyülés (angol Guianában a Court of Policy) javaslatára és hozzájárulásával készülnek.

55. A nyugatindiai szigeteken vagy az afrikai telepeken, a melyek valamely főkormányzósághoz tartoznak, minden törvényjavaslatot vagy rendeleti tervezetet, a kormányzóhelyettes vagy administrator jóváhagyásának kiadása előtt, a főkormányzó elé kell terjeszteni. Ha a főkormányzó módositást tart szükségesnek, követelheti, hogy a törvény hatályba léptetése előtt e módositás megtétessék, vagy feljogosithatja a kormánytisztviselőt, hogy hagyja helyben a javaslatot vagy tervezetet, de a törvényhozásnak azon kifejezett kötelezettsége mellett, hogy a főkormányzó kivánságát pótvégzeményben teljesiti.

Látnivaló, hogy a vetót lényegesen különböző két módon

roltatnék. A kormányzó, a helybenhagyás megtagadása nélkül is fentarthatja a javaslatot a korona megfontolásának. Ily esetben az mindaddig nem emelkedik törvényerőre, míg királyi helybenhagyást nem nyert, s ez gyakorlatilag az angol miniszteriumnak, közvetve tehát a birodalmi parlamentnek, helybenhagyása.

Másrészt a kormányzó, mint a korona képviselője, helybenhagyhatja a javaslatot. Ez által a törvény Vic-

lehet gyakorolni: 1. a kormányzó helybenhagyásának megtagadásával, 2. a visszautasítás királyi jogának gyakorlásával még akkor is, ha a kormányzó hozzájárult. Minthogy továbbá a kormányzó a javaslatokat a királyi megfontolásnak tarthatja fenn, s minthogy a gyarmati törvények néha felfüggesztő záradékkal, a királyi helybenhagyás kiadásáig, szavaztatnak meg, a gyarmati törvényhozást négyféle módon lehet korlátozni:

1. A kormányzó megtagadhatja a javaslathoz való hozzájárulását.

2. A javaslat a korona megfontolásának tartatik fenn, a helybenhagyás pedig megtagadtatik.

3. A javaslatba záradék vétetik fel, melynélfogva az nem léphet hatályba, míg a királyi helybenhagyás meg nem adatik, ez pedig nem történik meg.

4. A korona visszautasítja a gyarmati parlamenttől a kormányzó helybenhagyásával megszavazott törvényt.

Jegyezze meg azonban az olvasó, mily lényeges különbség van a gyarmati törvényhozás korlátozásának három első módja és a negyedik között. A három első esetben a gyarmati törvényhozástól elfogadott törvény sohasem lép hatályba. A negyedik esetben a gyarmat területén hatályba lépett gyarmati törvényt a korona megsemmisíti vagy visszautasítja e visszautasítás keltétől számított hatálylyal. Több gyarmatban az ilyen visszautasításnak az alkotmány vagy pátens értelmében két éven belül kell megtörténnie. L. British North America Act, 1867, sec. 56. V. ö. Australian Constitutions Act, 1842 (5 & 6 Vict. c. 76) secs. 32, 33; Australian Constitutions Act, 1850, 13 & 14 Vict. c. 59; Victoria Constitutions Act, 1855 (18 & 19 Vict. 55) sec 3.

toriában hatályba lép. De ilyenkor a törvény csak ideiglenes; nincs végleges érvénye még Victoriában sem, mert a korona még a kormányzó helybenhagyása után is visszautasíthatja a gyarmati végzeményt. Todd igy fejezi ki e tételt: „Habár a kormányzó, mint a korona képviselője, fel van jogosítva a javaslatoknak a királyi szentesitést megadni, az ilyen törvény még sem teljes és végleges, mert a koronát tényleg egy második veto illeti meg. A gyarmat kormányzója részéről helybenhagyott törvény azonnal hatályos, hacsak oly záradékot nem tartalmaz, mely hatályba léptét a királyné és a titkos tanács helybenhagyó nyilatkozatának kiadásáig függőben tartja, vagy egyéb ellenkező intézkedést nem foglal magában; de a kormányzó köteles a törvény egy példányát a gyarmati államtitkárnak bemutatni s innen számított két éven belül a királyné a titkos tanácsban visszautasíthatja a törvényt.“ [1]

A jog ezen állásának következménye, hogy a gyarmati törvényhozás tényleg a birodalmi kormány vetojának van alárendelve s oly javaslat, melyet az angol miniszterium a birodalmi érdekek szempontjából visszautasitandónak tart, nem nyerhet végleges törvényerőt, ha a victoriai vagy más törvényhozás meg is szavazta. A belügyi kormány kétségkívül helyteleníteni vagy visszautasitani fogja az olyan gyarmati törvényt, melynek szava vagy szelleme ellenkezik a parlamenti törvényhozással, s nagy számban idézhetünk végzeményeket, melyeket ezen okok egyikéből vagy másikából a korona nem szentesített vagy visszautasított. 1868-ban

[1] Todd, *Parliamentary Government in the British Colonies*, 137. l.

a korona a kormányzó fizetését leszállító kanadai végzeménytől megtagadta a szentesitést.[1] 1872-ben a korona megtagadta a szentesitést a szerzői jogról szóló kanadai törvénytől, mert annak bizonyos részei ellenkeztek a birodalmi törvényhozással. 1873-ban visszautasíttatott egy kanadai végzemény, mert ellenkezett az 1868-iki British North America Act-tel; hasonló okokból utasíttatott vissza 1878-ban a kanadai hajózási törvény.[2] Így a korona tényleg vetót gyakorolt oly ausztráliai törvények ellen, melyek a khinai bevándorlást akarták korlátozni. Viszszautasította a korona, tehát tényleg az angol kormány, a gyarmati törvényhozásoknak oly végzeményeit, melyek a férj házasságtörését bontó oknak fogadták el, vagy törvényesnek ismerték el az elhalt feleség nővérével kötött házasságot; pedig e visszautasítások nem is feleltek meg általános gyarmatpolitikánknak.

Arra a kérdésre tehát, hogy a gyarmatok törvényhozási szabadságát a törvény miként egyeztette össze a birodalom souverainitásával, az általános felelet az, hogy a parlament fensősége mellett nincs szükség a gyarmati törvényhozások hatáskörének részletes szabályozására, s hogy az angol kormánynak, mely tényleg a parlamentet képviseli, a korona vetojogának gyakorlásával módjában áll a gyarmati és a birodalmi törvények közötti összeütközéseket megelőzni. Ehhez járul, hogy a birodalom szerződései a gyarmatokat is kötelezik és hogy a „szerződéskötés joga“, a mint az amerikaiak nevezik, a koronát illeti, tehát azt az angol kormány gyakorolja a parlament, szabatosabban szólva, az alsóház kivánalmaihoz képest; ellen-

[1] Ibid. 144. l.

[2] Ibid. 147., 150. ll.

ben a gyarmatok kormányának, a birodalmi törvényben kifejezetten engedélyezett eseteken kívül, nincs szerződéskötési jogosultsága.[1]

Megjegyzendő azonban, hogy az önkormányzatú gyarmat törvényhozása szabadon határozza el, hogy a birodalom kormánya és valamely külföldi hatalom között létrejött szerződésnek végrehajtása czéljából alkot-e törvényt vagy nem; hogy továbbá gyakorlatilag néha igen nehéz lehet valamely gyarmat területén egy az ottani érzelmekkel ellenkező szerződést, például kiadatási szerződést, végrehajtani. De ez nem érinti azt a jogszabályt, hogy a birodalmi kormány kötötte szerződések kötelezik a gyarmatot, és hogy a birodalmi törvény külön rendelkezésének híján a gyarmat idegen hatalommal nem léphet szerződésre.

A birodalmi kormány politikája, a gyarmatok ügyeibe nem avatkozni. — A ki helyesen akarja méltányolni az Anglia részéről a gyarmatok törvényhozására gyakorolt befolyás természetét és terjedelmét, két dologra figyeljen különösen. Az első az, hogy a birodalmi kormány politikai okokból törvényhozásilag vagy más úton minél kevésbbé szeret befolyni a gyarmatok ügyeibe. A másik az, hogy a gyarmati törvény, a mint már jeleztük, még a korona helybenhagyása mellett is érvénytelen, ha a gyarmatra kiterjedő parlamenti törvénynyel ellenkezik. Az a birodalmi politika tehát, hogy a gyarmatok helyi ügyeibe nem kell beavatkozni, kapcsolatban a birodalmi parlament legfelső törvényhozási hatalmával, fölötte ritka esetté teszi, hogy az angol parlament a gyarmati törvény-

[1] L. Todd, *Parliamentary Government in the British Colonies,* 192—218. ll.

hozás körébe vagy a gyarmati parlament a birodalmi törvényhozás hatalomkörébe avatkozzék.[1]

II. Idegen nem-souverain törvényhozások.

Független nemzetek nem souverain törvényhozásai. — Könnyű belátni, hogy nem tekinthető souverain törvényhozásnak még az olyan gyarmat parlamentje sem, milyen Kanada; pedig az ilyen gyarmat majdnem független állam. Könnyű ezt megértenünk, mert a háttérben látjuk Anglia souverain parlamentjét, mely az egész angol birodalom számára hoz törvényeket, és mert a gyarmat, bármily nagy a tényleges önállósága, idegen államokkal szemben nem mint független hatalom lép fel; függő ország parlamentje nem lehet souverain testület. Nehezebben fogja megérteni az angol ember, hogy független nép parlamentje is lehet nem-souverain testület. Megszokott politikai gondolkozásunkat annyira áthatja a parlamenti mindenhatóság eszméje, hogy hajlandók vagyunk kivételesnek vagy fonáknak tartani egy olyan parlament helyzetét, mely független népet képvisel, de maga nem souverain hatalom. De a ki a civilizált államok törvényhozó-testületeit vizsgálja, azt fogja találni, hogy vannak nagy nemzetek, melyeknek törvényhozó gyűlései törvényalkotók, de nem alkotmányozók. Ha adott esetben meg akarjuk határozni, hogy valamely nem-angol törvényhozás souverain hatalom-e vagy nem, vizsgálnunk kell az illető állam alkotmányát és meg kell állapítanunk, hogy a szóban levő törvényhozás magán hordja-e az alárendeltség jellemvonásait. Az ilyen vizsgálat gyakran fogja mutatni, hogy a látszólag souverain gyűlés tényleg nem-souverain törvényhozó-testület.

[1] L. fentebb 96. l. 2. j.

Francziaország. — Francziaország az utolsó száz év alatt legalább tizenkét alkotmánynyal tett kisérletet.[1]

E sok kormányformának, minden eltérések mellett, volt egy közös jellemvonása. Legnagyobb részük azon felfogáson alapult, hogy lényeges különbség van a változhatatlan vagy csak igen nehezen változtatható alkotmányi vagyis „alap"-törvények, — és a rendes törvényhozás által a törvénykészités rendes útján megváltoztatható „közönséges" törvények között. Francziaország váltakozó alkotmányai szerint tehát a közönséges parlament vagyis a törvényhozó-testület nem volt souverain törvényhozás.

Lajos Fülöp alkotmányos monarchiája. — Lajos Fülöp alkotmányos monarchiája, legalább külalakjára, az angol alkotmányos monarchia mintájára volt készitve. A charte-ban nincs egy szó sem, mely a korona és a két kamara törvényhozó hatalmát kifejezetten korlátozná, s az angol ember bizonyára hajlandó lesz ebből azt következtetni, hogy az Orléansház alatt a parlament souverainitással volt felruházva. A franczia jogászok azonban nem voltak ezen a nézeten. „A franczia alkotmány e változhatatlansága", igy ir Tocqueville, „törvényeinknek szükséges folyománya. Hogy volna lehetséges, hogy a király, a főrendek és a képviselők együtt módosithatnák azt a törvényt, melynek erejénél fogva kormányoznak? Az alkotmány nélkül ők nem jelentenek semmit; milyen térre állnának tehát, hogy megváltoztassák az alkotmányt? Csak

[1] Demombynes, *Les Constitutions européennes*. II. (2. kiad.) 1—5. ll. L. jelen munka függelékében „Az angol alkotmány merevsége" czimű 1. jegyzetet.

két dolog lehetséges. Vagy tehetetlen a törekvésük a charte ellenében, mely ellenükre is tovább fennáll: akkor ennek nevében folytatják a kormányzatot; vagy sikerül nekik a charte megváltoztatása: akkor, minthogy a törvény, melynek alapján léteztek, nem létezik többé, ők maguk is elenyésznek. A charte lerombolásával önmagukat semmisitették meg. Az 1830-iki törvények ezt még világosabban mutatják, mint az 1814-ből valók. 1814-ben a királyi hatalom némileg az alkotmányon kívül és annak föléje helyezte magát. De 1830-ban e hatalom, saját elismerése szerint, a törvénynek köszönte létét és nélküle semmi. Alkotmányunk egy része e szerint érinthetetlen, mert egy család sorsához kötötték; az alkotmány egésze pedig szintén érinthetetlen, mert nem találhatni törvényes eszközt annak megváltoztatására. Angliáról mindez nem áll. Angliának nem levén irott alkotmánya, nem tudja senki, mikor változott meg alkotmánya.“ [1]

Lehet, hogy Tocqueville okoskodása [2] nem győzi meg az angol embert, de érvelésének gyengesége maga erős bizonyitéka annak, hogy mily nagy hatással volt a francziák felfogására az a nézet, melyet Tocqueville támogatni akar, hogy ugyanis a parlament souverainitása nem volt elismert alkatrésze a franczia constitutionalismusnak. Az a dogma, melyet az angol oly természetesnek talál, ellenkezik az alkotmányi és egyéb törvények közötti ama különbséggel, mely az

[1] A. de Tocqueville, *Oeuvres complètes* I. 311. l.

[2] Nézete határozottan paradox, mert tény, hogy a charte egyik intézkedése, a 23. czikk, mely a főrendek kinevezését szabályozza, a törvényhozás rendes útján módosult. L. az 1831. deczember 29-én kelt törvényt, Hélle, *Les Constitutions de la France,* 1006. l.

idegen államférfiak és törvényhozók elméjében oly erősen él.

Az 1848-iki köztársaság. — Az 1848-iki köztársaság kifejezetten elismerte ezt a különbséget; az 1848. november 4-én kelt alkotmánynak egy czikkét sem lehetett a közönséges törvények módjára megváltoztatni. A törvényhozó-testület három évre volt választva. Fennállásának utolsó évében, de csakis akkor, joga volt, háromnegyed többséggel alkotmányozó gyűlést egybehívni, mely az alkotmányt megváltoztathatta. Ezen alkotmányozó, souverain gyűlés számra és egyébként is különbözött a közönséges, nem-souverain törvényhozástól.

A mostani köztársaság. — A mostani köztársaság Nemzetgyűlése közvetlenebb hatalmat gyakorol, mint az angol parlament két háza, mert a franczia képviselőháznak közvetlenebb befolyása van a miniszterek kinevezésére és nagyobb része van a kormány végrehajtó teendőiben, mint a mi alsóházunknak. Ezenfelül a köztársaság elnökének nincs még elméleti veto-joga sem. De a franczia parlament mindamellett sem souverain gyülekezet, mert az alkotmánytörvények által úgy meg van kötve, a hogy a mi parlamentünket törvény nem korlátozza. Az alkotmány czikkeinek, az „alaptörvények"-nek, helyzete egészen más, mint az ország közönséges törvényeié. A 8. czikk szerint az alapvégzemények egyike sem módosítható jogszerűen máskép, mint a következő feltételek mellett:

„8. Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionelles. —

Après que chacune des deux Chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la révision. — Les déliberations portant révision des lois constitutionelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale.“ [1]

A köztársaságban tehát a legfelső törvényhozási hatalom nem a két házból álló rendes parlamentre, hanem a „nemzetgyülésre“ vagy congressusra van ruházva, mely az együttesen ülésező képviselőházból és szenátusból áll.

Különbség a hajlékony és a merev alkotmányok között. — Röviden szólva, Francziaország különböző

[1] Plouard, *Les Constitutions françaises*, 280. l. Alphonso Bard et Robiquet, *La Constitution française de 1875*. (2. kiad.) 374. l. Találó példáját látjuk az angol és a franczia constitutionalismus közötti különbségnek abban a nézeteltérésben, mely tekintélyes franczia írók között uralkodik arra nézve, hogy a franczia kamarák együttes ülésben alkotmányszerűen megváltoztathatják-e az alkotmányt. Az angol ember előtt a kérdés alig lehet vitás, mert az alkotmánytörvény 8. czikke kifejezetten rendeli, hogy e törvényeket az ott jelzett módon módosithatja a nemzetgyülésként működő két kamara. Sok franczia alkotmányiró tehát úgy fogja fel a dolgot, a hogy angol jogász tenné: hogy ugyanis a nemzetgyülés alkotmányozó és egyuttal törvényhozó testület, melynek joga van az alkotmányt megváltoztatni (Moreau, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1892., 149. l.). De legalább egy, igen kiváló tekintély azt vitatja, hogy ez a nézet téves és hogy az alkotmány szavai daczára az alkotmány módositásának végső jogát közvetlenül a franczia nép kell hogy gyakorolja; hogy ennélfogva az alkotmányjogi törvénynek a nemzetgyülés részéről való változtatása hiján van legalább is az erkölcsi érvénynek, hacsak a választók közvetlen szavazata jóvá nem hagyja (Borgeaud, *Etablissement et révision des Constitutions*. 303—307. ll.).

alkotmányai, melyek e tekintetben typusai a continentalis jogelméletnek,[1] az angol intézmények ruganyos, „hajlékony“ minőségéhez hasonlítva, azt a jellemvonást mutatják, melyet találóan „merevségnek“ [2] lehet nevezni. És itt, saját alkotmányunk megértése szempontjából, jó lesz teljesen tisztába jönnünk azzal, miben áll a „hajlékony“ és a „merev“ alkotmány közötti, már jelzett különbség.

Hajlékony alkotmányok. — „Hajlékony“ alkotmány az, a melynek uralma alatt a rendes törvényhozó mindennemű törvényt egyforma könnyűseggel és ugyanazon módon változtathat meg. A mi alkotmányunk „hajlékonysága“ abban áll, hogy a koronának és a két háznak joga van bármely törvényt módositani vagy eltörülni; a trónöröklés rendjét azon módon változtathatják meg és az uniotörvényeket azon módon törülhetik el, a mely módon törvényt fogadhatnak el arról, hogy egy társaság új vasutat épithet Oxfordtól Londonig. Nálunk tehát bizonyos törvények azért neveztetnek alkotmányiaknak, mert az állam alapintézményeit érintőknek tekintjük, nem azért, mert jogilag szentebbek vagy

[1] Ezen és más tekintetben is leginkább megérdemli a tanulmányozást a belga alkotmány. Bár angol mintára készült, elutasitja vagy mellőzi a parlamenti souverainitás elvét. A rendes parlament mi részben sem változtathatja meg az alkotmányt: törvényhozó, nem alkotmányozó testület; kijelentheti, hogy helyén való az alkotmány rendeletének megváltoztatása, de ezzel *ipso facto* fel van oszlatva (après cette déclaration les deux chambres sont dissoutes de plein droit). Az ezután választott parlamentnek joga van megváltoztatni az alkotmánynak azt a czikkét, mely módositandónak van nyilvánitva. (Constitution de la Belgique, Arts. 131, 71.)

[2] Lásd a függeléknek „A franczia alkotmány merevsége“ czímű 1. jegyzetét.

nehezebben módosíthatók volnának, mint más törvények. Az „alkotmányos“ szó Angliában oly tág, hogy tényleg igen ritkán nevezünk valamely törvényt „alkotmánytörvénynek vagy -végzeménynek“ azért, hogy természetét szabatosan jellemezzük.

Merev alkotmányok. — „Merev“ alkotmány az, a melynek uralma alatt bizonyos törvények, melyeket alkotmányi vagy alaptörvényeknek szoktak nevezni, nem úgy változtathatók meg, mint a közönséges törvények. Például Belgiumban vagy Francziaországban az alkotmány „merevsége“ abban áll, hogy a belga vagy a franczia parlamentnek, rendes minőségükben, mi joguk sincs az úgynevezett alkotmányi vagy alaptörvényeket módosítani vagy eltörülni. A merev alkotmányban a törvények „alkotmányos“ jelzőjének egészen határozott értelme van. Azt jelenti, hogy valamely végzemény az alkotmánynak része s hogy azt törvényszerűen nem lehet oly könnyen és oly módon megváltoztatni, mint a közönséges törvényt. Természetes, hogy az alkotmány czikkelyeiben rendesen, bár éppen nem mindig, benne lesznek az állam legfontosabb alapvető törvényei. De bizonyára nem lehet állítani, hogy a merev alkotmánynak összes czikkelyei a legfontosabb ügyekről szólanak. Az a szabály, hogy a franczia parlament székhelye Versailles, valamikor a franczia köztársaságnak egyik alkotmányi törvénye volt. Az ily rendelkezést, bár gyakorlatilag fontos lehet, természeténél fogva senkisem tekintene alkotmánytörvénynek; csupán azért alkotmányi, mert az alkotmányba van beczikkelyezve.[1]

[1] A „hajlékony“ és „merev“ kifejezésekről, melyeket először Bryce barátom hozott javaslatba, meg kell jegyeznem,

Az angol alkotmány hajlékonysága és majdnem valamennyi idegen alkotmány merevsége közötti ellentét két érdekes kérdésre vezet.

1. *Valjon az alkotmány merevsége biztosítja-e állandóságát?* — Az alkotmány merevsége biztosítja-e annak állandóságát és tényleg változhatatlanná teszi-e az állam alapvető intézményeit?

E kérdésre a történeti tapasztalat nem ad határozott választ.

Némely esetekben az a körülmény, hogy az államnak bizonyos törvényeit és intézményeit megkülönböztették, eltávolítván őket a politikai küzdelmek teréről, látszólag elejét vette a fokozatos újítás azon folyamatának, mely Angliában alig hatvan év alatt egész alkotmánypolitikánkat megváltoztatta. A belga alkotmány félszázadnál tovább állott fenn, a nélkül hogy, legalább forma szerint, érdemleges változást szenvedett volna. Az Egyesült-Államok alkotmánya, fennállásának első száz éve alatt, távolról sem módosult oly mértékben, mint az angol alkotmány III. György halála óta.[1] De ha az alkotmánytörvények

hogy e munkában helyeslés vagy rosszalás nélkül használtatnak. Úgy az angol alkotmány hajlékonysága és ruganyossága, mint pl. az Egyesült-Államok alkotmányának merevsége, az illető biráló felfogása szerint, helyeslést vagy rosszalást érdemelhet. Az ilyen birálatokkal e munkának nincs dolga. Egyedüli czélom, megértetni olvasóimmal, mi a pontos különbség a hajlékony és a merev alkotmány között. Nem feladatom, véleményt mondani azon kérdésben, hogy egy adott politikai alkotás hajlékonysága vagy merevsége érdem-e vagy hiba.

[1] Kétségtelen, hogy az Egyesült-Államok alkotmánya, ha alakilag nem is, de tényleg nagyon megváltozott századunk eleje óta; e változás azonban sokkal kevésbbé történt alakszerűen beczikkelyezett alkotmányi módosítások útján, mint

merevsége némely esetekben meg is akadályozta az újítás fokozatos, öntudatlan folyamatát, mely az állam alapjait ássa alá, viszont más esetekben az alkotmányos formák merevsége forradalmakat idézett elő. Francziaország tizenkét változhatatlan alkotmánya átlag nem állott fenn tíz évig és gyakran erőszakosan szűnt meg. Lajos Fülöp monarchiája megbukott hét évre azon időtől számítva, mikor Tocqueville kimutatta, hogy nincs törvényes hatalom, mely a charte czikkeit megváltoztathatná. Legalább *egy* köztudomású esetben — pedig e jelenségnek több példáját idézhetjük a forradalmi Francziaország történetéből — az alkotmány változhatatlansága volt erőszakos felforgatásának oka vagy ürügye. Az 1851-iki „államcsiny" legerősebb mentsége az volt, hogy a franczia nép az elnök újjáválasztását kivánta, de a souverain nép akaratának útjában állott az a körülmény, hogy az alkotmány ama rendelkezése, mely szerint az elnököt újból megválasztani nem lehet, csak a törvényhozó-testület szavazatainak háromnegyed részével volt megváltoztatható. Ha a köztársasági gyűlés souverain parlament lett volna, Lajos Napoleonnak nem lett volna ily mentsége, mely épp úgy, mint cselekvése indító okainak egynémelyike, igazolni látszott a deczember 2-iki bűntettet.

És nem is lehet kivételesnek tekinteni a veszélyt, melybe Francziaországot ama változhatatlanság sodorta, melylyel alkotmányát az 1848-iki államférfiak felruházták; e veszély egy olyan hibából ered, mely minden

oly szokások és intézmények létrejöttével, melyek megváltoztatták az alkotmány működését, a nélkül hogy czikkelyeit érintették volna.

merev alkotmánynak sajátja. A változhatatlan törvényeket ama törekvés szüli, hogy a souverain hatalom gyakorlása korlátoztassék; vele jár tehát, hogy a törvény betűjét ellentétbe juttatja a tényleg legfelső állami hatalom akaratával. Az alkotmány szerint a franczia választók többsége volt Francziaországban a valódi souverain; de az a szabály, mely az elnök újbóli jogszerű megválasztását tiltotta, az ország törvényét tényleg ellentétbe hozta a választók többségének akaratával, és a merev alkotmány természetes tulajdonságánál fogva ellentétet hozott létre a törvény betűje és a souverain kivánsága között. Ha a franczia alkotmányok hajthatatlansága forradalmat idézett elő, viszont az angol intézmények hajlékonysága legalább egyszer megmentette őket az erőszakos felforgatástól. A ki az első reformbill történetét oly hosszú idő multán elfogulatlanul vizsgálja, annak nem lesz kétsége, hogy 1832-ben a parlament legfelső törvényhozó hatalma képesitette a nemzetet arra, hogy a törvényes reform alakjában politikai forradalmat vigyen keresztül.

Szóval, az alkotmány merevségének rendes hatása az, hogy akadályozza a fokozatos megújulást; de éppen mert gátolja a változtatást, kedvezőtlen körülmények között forradalmat okoz vagy idéz fel.

2. *Mik az alkotmányellenes törvényhozás óvószerei?* — Milyen óvószerekkel lehet a merev alkotmány alatt az alkotmányellenes törvényhozás ellen védekezni?

E kérdésre (melyet természetesen nem lehet felvetni oly államra nézve, milyen Anglia, hol souverain parlament uralkodik) általában azt lehet felelni, hogy az alkotmányszerzők két módszert követhetnek és követtek

a végből, hogy az alkotmányellenes törvényhozás lehetetlen vagy hatálytalan legyen.

Lehet a közvélemény erejére vagy a politikai hatalmak valami mesterséges egyensúlyára támaszkodni s ezzel a törvényhozást alkotmányellenes végzeményektől tartóztatni. E rendszer az alkotmányellenes törvényhozást erkölcsi sanctiókkal akarja meggátolni, melyek végelemzésben a közérzület hatalmára vezethetők vissza.

Vagy pedig lehet valamely személynek vagy testületnek, legczélszerűbben a biróságnak, jogot adni arra, hogy döntse el a törvényhozási tények alkotmányos voltát, hatálytalanoknak nyilvánítván őket, ha az alkotmány betűjével vagy szellemével ellenkeznek. Ez a rendszer nem annyira az alkotmányellenes törvényhozatal megelőzését kisérli meg, mint inkább ártalmatlanná akarja azt tenni a biróság közbelépésével; alapjában a birói tekintélyre támaszkodik.

Az alkotmány merevségének biztosítására megkisérlett két módszer általános leirása további példák nélkül alig érthető meg. Legjobban meg lesz magyarázható, ha ama rendszereket figyeljük meg, melyeket a constitutionalisták két osztálya a törvényalkotás tekintetében követett.

A continentalis alkotmányszerzők ajánlotta óvószerek. — A francia alkotmányszerzők és continentalis követőik, a mint láttuk, mindig döntő fontosságot tulajdonitottak az alap- és más törvények közötti különbségnek s azért oly törvényhozó-testületeket szerveztek, melyek „törvényhozói“, de nem „alkotmányozó“ hatalommal voltak felruházva. A franczia államférfiak tehát kénytelenek voltak eszközökről gondoskodni, melyek a rendes törvényhozást illetékes hatáskörében tartják. Eljárásukat bizonyos egyformaság jellemzi. Az alkot-

mány homlokára írták a törvényhozási hatalom szabatos határait; az alkotmány czikkelyeiben egész rendszerét fektették le az olyan szabályoknak, melyeknek czélja a törvényhozás menetének irányzása és ellenőrzése volt; külön módszer segítségével és külön feltételek mellett alkotmányozó testületet szerveztek, mely kizárólag legyen jogosítva az alkotmányt revideálni. Szóval, arra törekedtek, hogy tartóztassák a rendes törvényhozást az állam alaptörvényeibe való minden beavatkozástól; de általában a közszellemre[1] vagy legalább is a politikai belátásra számítottak az irányban, hogy a törvényhozás tiszteletben fogja tartani hatalma korlátait, s rendszerint nem is gondoskodtak intézményről, mely a nem alkotmányos végzeményeket megsemmisítheti vagy hatálytalanná teheti.

Franczia forradalmi alkotmányok — A franczia

[1] „Aucun des pouvoirs institués par la constitution n'a le droit de la changer dans son ensemble ni dans ses parties, sauf les réformes qui pourront y être faites par la voie de la révision, conformément aux dispositions du titre VII. ci-dessus.

L'Assemblée nationale constituante en remet le dépôt à la fidélité du Corps législatif, du Roi et des juges, à la vigilance des pères de famille, aux épouses et aux mères, à l'affection des jeunes citoyens, au courage de tous les Francais". — Constitution de 1791, tit. VII. art. 8.

Ezekkel a szavakkal bízza a Nemzetgyűlés az 1791-iki alkotmányt a nemzet őrizetére. Nincs kizárva, de nem valószinű, hogy a birákra való hivatkozás utalást tartalmaz arra, hogy a biróságok semmisítsék meg vagy tekintsék érvénytelennek a nem alkotmányos törvényt. A VIII. évi alkotmány jogot adott a szenátusnak a nem alkotmányos törvényeket megsemmisíteni. De ez inkább veto volt az ellen, a mit mi Angliában „bill"-nek nevezünk, mintsem a kellően kihirdetett törvények érvénytelenítésének joga. L. a VIII. évi alkotmányt, tit. II. arts 26., 28. Hélie, *Les Constitutions de France*, 579.

constitutionalismus e jellemvonásai különösen felismerhetők Francziaország legrégibb három politikai kisérletében. Az 1791-iki monarchikus, az 1793-iki demokratikus, az 1795-diki directorialis alkotmány, minden különbségeik mellett, két közös jellemvonást mutatnak.[1] Egyrészt mindegyikük igen szűk korlátok közé szoritja a törvényhozás hatalmát; igy például a directorium alatt a törvényhozás maga nem változtathatta meg az alkotmány 377 czikkének egyikét sem, és az alkotmányozó gyűlés alakulásának szabályai úgy voltak fogalmazva, hogy kilencz éven belül ama czikkeknek legcsekélyebb módositása sem volt lehetséges.[2] Másrészt ezen alkotmányok egyikében sincs még utalás sem arra, miképen kell bánni az olyan törvénynyel, mely az alkotmányt sértőnek tekintetik. Szerzőiknek, úgy látszik, alig volt tudomásuk arról, hogy a törvényhozás végzeményei, ha nincsenek is nyilt ellentétben az alkotmánynyal, alkotmányosságuk tekintetében kétesek lehetnek, és hogy módot kellene keresni annak megállapitására, hogy valamely adott törvény ellentétben van-e az alkotmány elveivel vagy nem.

A jelenlegi köztársaság alkotmánya. — A forradalmi alkotmányok e jellemvonásai ismétlődtek a későbbi franczia alkotmányszerzők műveiben. A mai franczia köztársaságban van egy bizonyos számú (igaz, nem sok) törvény, melyeket a parlament nem változtathat meg és, a mi talán nagyobb fontosságú, az u. n. congressus[3] szaporithatja az alaptörvények számát

[1] L. a függelék I. jegyzetét: „A franczia alkotmány merevsége".

[2] L. az 1795-iki alkotmányt, tit. XIII, art. 338. Hélie, *Les Constitutions de la France*, 463. l.

[3] A franczia irók használják ezt a kifejezést, de az nem

s ezzel nagyban csökkentheti a jövendő parlamentek hatalomkörét. Mindazonáltal az alkotmányban nincs rendelkezés, mely megakadályozná, hogy a rendes parlament alkotmányos hatalmának erős túllépésével gyakorolja a törvényhozást. Ha meggondoljuk, hogy Francziaországban a forradalom korszaka óta mindig mily nagy tekintélyben voltak a *de facto*-kormányzatok; a ki megfigyelte a franczia jogszolgáltatás hagyományait: az biztosra fogja venni, hogy az olyan végzeményt, melyet a kamarák megszavaztak, az elnök kihirdetett és a *Bulletin des Lois* közzétett, a köztársaság minden birósága érvényesnek fogja tekinteni.

„Törvények“-e az alkotmányczikkelyek? — Ebből a következő furcsa eredmény áll elő. A megszorítások, melyeknek a franczia alkotmány a törvényhozás működését aláveti, valósággal nem törvények, mert nem oly szabályok, melyeket végső esetben a biróság kikényszerítene. Igazi jellegük szerint politikai erkölcsszabályok, melyeknek egyedüli ereje az, hogy be vannak véve az alkotmányba s hogy a közvélemény támogatásában részesülnek. A mi a franczia alkotmányról áll, az többé-kevésbbé alkalmazható mindazon államrendekre, melyek a franczia eszmék hatása alatt készültek. A belga alkotmány például épp úgy megszorítja a parlament tevékenységét, mint a franczia köztársaság alkotmánya; de legalább is kétséges, vajjon a belga alkotmány szerzői gondoskodtak-e eszközökről az oly törvények megerőtlenítésére, melyek a belga polgárok „biztositott“ jogait (pl. a szólásszabadságot) csorbitják vagy félreteszik. A belga jogászok

fordul elő az alkotmánytörvényekben; azt hinném, hogy az u. n. congressus helyes czime „L'Assemblée Nationale“ volna.

azt vitatják ugyan, legalább elméletben, hogy az alkotmány rendeleteivel ellenkező törvényt a biróságok érvénytelennek tartoznak tekinteni. De mondják, hogy hatvanhárom év óta, mióta Belgium független, biró még nem mondott itéletet parlamenti végzemény alkotmányosságáról. Ezt annak a jeléül lehetne tekinteni, hogy a parlament megtartotta az alkotmányt s kétségkivül némi bizonyitékul is szolgálhat arra, hogy kedvező körülmények között az alakszerű jogbiztositékoknak, a közérzületre való hatásuknál fogva, nagyobb fontosságuk van, mint a milyent azoknak az angolok rendszerint tulajdonitanak; de e tény egyúttal fölkelti azt a gondolatot is, hogy a parlamenti hatalom korlátait Belgiumban, épp úgy mint Francziaországban, főkép az erkölcsi vagy politikai érzület támogatja s hogy azok alapjukban véve inkább hallgatag alkotmányegyezmények, mintsem törvények.

Az angol szemlélő valóban a paradoxon szinében látja a continentalis, különösen a forradalmi államférfiak magatartását a rendes törvényhozással szemben. Mintha nemcsak a rendes törvényhozás hatalmának korlátlanságától félnének, hanem attól is, hogy a reá mért korlátok átlépése ellen intézkedéseket tegyenek. E látszólagos következetlenség magyarázatát két érzületben találhatjuk fel, melyek a franczia alkotmányszerzőkre a forradalom óta mindig hatással voltak: túlbecsülték ugyanis az általános jogbiztositékok hatását, és hagyományos idegenkedés volt bennök a biráknak a politikába avatkozása ellen.[1] Egy későbbi fejezetben látni fogjuk, hogy Francziaország közjogát alapjaiban befolyásolja a franczíáknál majdnem általános azon

[1] A. de Tocqueville, *Oeuvres complètes*, I. 167, 168. ll.

meggyőződés, hogy a biróságoknak mi beavatkozást sem szabad engedni az államügyekbe vagy a kormánygépezetbe.[1]

Az Egyesült-Államok alapítóinak óvó rendszabályai. — Az amerikai alkotmány szerzői — oly okokból, melyek a következő fejezetben lesznek elő-adva — még a franczia államférfiaknál is gondosabban igyekeztek korlátozni a köztársaság minden törvényhozó testületének hatalmát. Egyetértettek a continentalis politikusokkal abban is, hogy értéket tulajdonitottak az általános jogbiztositékoknak. De abban már eltértek a franczia alkotmányszerzőktől, hogy figyelmüket nem annyira odairányozták, hogy a congressus és más törvényhozások hatáskörüket meghaladó törvényeket ne alkossanak, hanem inkább eszközöket kerestek a nem-alkotmányos törvények hatálytalanitására. Ezt a czélt azzal érték el, hogy az Unio minden birájának kötelességévé tették, érvényteleneknek venni az alkotmányt sértő végzeményeket, mi által a congressus vagy az állami törvényhozások hatalmának az alkotmányban foglalt megszoritásait valóságos törvény jellegével ruházták fel, vagyis oly szabályokká tették, melyek biróilag kikényszerithetők. Ez a rendszer, mely a birót teszi az alkotmány őrévé, a nem-alkotmányos törvényhozás ellen eddig kitalált egyedüli megfelelő óvószer.

[1] L. a XII. fejezetet.

HARMADIK FEJEZET.

Parlamenti souverainitás és foederalismus.

Jelen fejezet tárgya. — Az Angliában fennálló parlamenti souverainitás természetét most azzal kivánom megvilágitani, hogy összehasonlitom ama kormányzati rendszerrel, mely a foederalismus nevén ismeretes s mely a civilizált világ több részeiben, különösen az amerikai Egyesült-Államokban, divik.[1]

A foederalismust legjobban megérthetni az Egyesült-Államok alkotmányának vizsgálatából. — Ez idő szerint még három más nevezetes példáját találjuk ugyan a szövetkezeti kormányrendszernek: a svájczi szövetséget, Kanadát és a német birodalmat; de bár ezen államok mindenikének intézményeiben találhatunk példákat tárgyunk megvilágitására, mégis czélszerűbb lesz, ha a jelen fejezetben főkép az amerikai nagy köztársaságra irányozzuk figyelmünket. Még pedig két okból. Először az Unio a foederalismusnak legteljesebben kifejlett typusa. Mindama vonások, melyek e kormányzati formát jellemzik — és főképen a törvényhozásnak birói ellenőrzése — ott láthatók legszembeszökőbb és legtökéletesebb

[1] Az amerikai foederalismusról általában ajánlatos olvasmány: Bryce, *American Commonwealth*; a jelen fejezetben tárgyalt kérdésekre nézve különös figyelmet érdemel I. kötetének első része.

alakjukban. Ehhez járul, hogy a svájczi szövetség[1] és Kanada alkotmánya többé-kevésbbé az amerikai mintának utánzatai, míg a német birodalom alkotmányában sokkal több a történeti vagy időleges okokból eredő anomalia, semhogy valamely létező kormányrendszer határozott képviselőjének tekinthetnők. Másodszor, az Egyesült-Államok alkotmányának különös vonatkozásai vannak az angol intézményekhez. A hatalmak megosztása tekintetében, mely az angol alkotmányt alakilag jellemzi, az Egyesült-Államok alkotmánya merő ellentéte az angolnak, melynek legbensőbb lényege — a mint ezt, úgy hiszem, kimutattam — a parlament korlátlan hatalma. De bár a két alkotmány alaki különbségei bizonyos szempontból óriásak, az amerikai intézmények szellemükben mégis alig egyebek, mint roppant fejleménye azon eszméknek, melyek Anglia politikai és jogi intézményeinek alapját alkotják. Röviden szólva: azon elv, mely kormányrendszerünk alakját szülte, egy találó idegen szóval kifejezve, nem egyéb, mint az „unitarianismus" vagyis azon elv, hogy a legfelső törvényhozó hatalmat rendszerint egy központi hatalom gyakorolja, mely a mi esetünkben az angol parlament. Ellenben az amerikai államrend minden részét azon elv jellemzi, hogy a korlátolt végrehajtó, törvényhozó és birói hatalom egyenrangú és egymástól független hatalmak között oszlik meg, mely elv, mint mindjárt látni fogjuk, a foederalis kormányformának lényeges tulajdonsága. Azért itt látható legfeltünőbben a két

[1] A svájczi foederalismus csak az utóbbi évek óta részesül ama figyelemben, melyet megérdemel. A svájczi állam lényeges jellemvonása az, hogy eredeti, természetes demokratia, de oly demokratia, mely a szabadságnak és kormányzatnak nem angol-szász, hanem continentalis eszméin alapszik.

államrend közötti különbség, s ennek eredményei annál világosabban szemlélhetők, mert az atlanti oczeánon innen és túl lakó két angol nemzet intézményei minden más tekintetben azonos felfogáson alapulnak a jogról, az igazságról és az egyénnek a kormányzathoz s így az államhoz való viszonyáról.

Legjobban megértjük a foederalismus természetét és hogy mily pontokban ellenkezik a foederalis alkotmány Anglia parlamenti alkotmányával, ha megfigyeljük: először a foederalis állam lényeges létfeltételeit és az ilyen állam alakulásának czélját; másodszor a szövetséges unio jellegét; s végül a foederalismus némely jellemző sajátságait, melyek legbensőbb természetéből folynak s hasonlatossági vagy ellentéti pontokat szolgáltatnak a foederalis államrend és a parlamenti souverainitás rendszere között.

A foederalismus feltételei és czélja. — A foederalis állam alakulásának két feltétele van.[1]

Egyesülésre alkalmas államok. — Először oly államok kellenek hozzá, milyenek a svájczi kantonok, az amerikai gyarmatok vagy a kanadai tartományok, melyek helyileg, történetileg, fajilag s más hasonló tekintetekben oly szorosan összekapcsolvák, hogy lako-

[1] Az Egyesült-Államokról l. Story, *Commentaries on the Constitution of the United States* (4. kiad.) és Bryce, *American Commonwealth.*

Kanadára nézve l. 1867-iki British North America Act, 30 Vict. c. 3; Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada.*

Svájczra nézve l.: Constitution fédérale de la Suisse du 29 Mai 1874; Blumer, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts*; Lowell, *Governments and Parties in Continental Europe*; Sir F. O. Adams, *Swiss Confederation*; Függelék VIII. jegyzet „Svájczi foederalismus“ cz. a.

saikban a közös nemzetiség érzete van meg. Tudjuk, hogy azon országokat, melyek ma egy foederalis állam részei, valaha szoros szövetség vagy közös fejedelem uralma fűzte egybe. A tapasztalattal ellenkeznék tovább menni és azt állítani, hogy az ily előző kapcsolat lényeges feltétele a foederalis állam alakulásának. De annyi bizonyos, hogy a virágzó foederalismus rendesen egy előző, tágabb kapcsolatnak lassan érett gyümölcse.

A szövetkezési érzet. — A foederalis államrend alapításának második, feltétlenül lényeges kelléke egy igen sajátszerű érzületi állapot az egyesülendő államok polgáraiban. Kell, hogy kivánják az egyesülést, de nem szabad kivánniok az egységet. Ha nincs egyesülési hajlandóság, akkor világos, hogy nincs alapja a foederalismusnak. Az olyan kalandos eszme, a milyent állítólag az angol köztársaság idején tápláltak, hogy ugyanis Anglia egyesüljön Németalfölddel, azon ábrándok egyike, melyek kisérthetnek némely politikusok képzeletében, de nem számíthatnak megvalósulásra. Másrészt, ha az egybeolvadásra van hajlandóság, ennek természetesen nem foederalis, hanem egységi alkotmánynyal fognak eleget tenni. Anglia és Skóczia esete a XVIII., Itália esete a XIX. században mutatja, hogy a közös nemzeti érzés vagy a közös érdekek tudata erősebb lehet, semhogy elfogadná az elkülönödéssel vegyes azon egységet, mely a foederalismus alapja. Szóval, a foederalis állam alakulásának szükséges feltétele azon érzés, hogy az alkotandó állam népe bizonyos viszonyok tekintetében egységes nemzet akar lenni, de nem kiván lemondani az egyes államok vagy kantonok egyéni létéről. Talán kissé tovább is mehetünk

és állíthatjuk, hogy alig fog foederalis államrend képződni, ha a külön államok nemzetei jobban nem ragaszkodnak saját államukhoz, mint a közös kormányzat képviselte foederalis államhoz. Ez kétségtelenül így volt Amerikában a mult század végén és Svájczban századunk közepén. 1787-ben a virginiai vagy a massachusettsi polgár jobban ragaszkodott saját államához, mint az Egyesült-Államok egészéhez. 1848-ban Luzern polgárai sokkal erősebben ragaszkodtak kantonjukhoz, mint a szövetséghez, s bizonyára ugyanez állott, ha kisebb mértékben is, a berniekről és a zürichiekről. A foederalis államot tehát az hozza létre, hogy a szorosabban vagy tágabban szövetkezett országok polgáraiban két, némileg ellentétes érzés jut uralomra: a nemzeti egység óhaja és az a szándék, hogy minden külön állam megtartsa függetlenségét. A foederalismus czélja, e két óhajt lehetőleg kielégiteni.

A foederalismus czélja. — A foederalis állam oly politikai alakitás, melynek czélja: összeegyeztetni a nemzeti egységet és hatalmat az „államjogok“ fentartásával. Ez a czél határozza meg a foederalismus alapjellegét. Mert a foederalismus úgy akarja kiegyenlíteni a nemzeti souverainitás és az állami souverainitás látszólag ellenmondó követelményeit, hogy oly alkotmányt alakit, mely a souverainitás rendes hatalmát[1] mesterségesen megosztja a közös nemzeti kormány és a külön államok között. E megosztás részletei minden foederalis alkotmányban mások, de az általános elv, melyen alapszik, világos. Mindaz,

[1] L. a Függelék II. jegyzetét: „A hatalommegosztás foederalis államokban“ cz. a.

a mi a nemzetet mint egészet illeti, a nemzeti kormány rendelkezése alá tartozik. Mindaz, a mi nem első sorban közös érdekü, a külön államok kezeiben marad. Az Egyesült-Államok alkotmányának bevezetése így szól: „Mi, az Egyesült-Államok népe, a végből, hogy tökéletesebb egyesülést alkossunk, megvalósitsuk az igazságot, biztositsuk a belbékét, gondoskodjunk a közös védelemről, előmozditsuk a közjólétet és magunknak és utódainknak a szabadság áldásait biztositsuk, rendeljük és megalapitjuk az Egyesült-Államok következő alkotmányát.“ Az alkotmány tizedik pótléka azt rendeli, hogy „mindazon jogok, melyeket az alkotmány az Egyesült-Államokra nem ruház vagy a melyeket a külön államoktól el nem von, az illető államoknak vagy a népnek vannak fentartva“. E két tétel, melyeket csekély módositással a svájczi szövetség alkotmánya ismétel,[1] megjelölik a foederalismus czélját és kifejezik a foederalismus alapeszméjét.

A foederalismus lényeges tulajdonságai. Egyesült-Államok. — Abból az eszméből, hogy a nemzeti egységet össze lehet egyeztetni az állami függetlenséggel olyképen, hogy közös alkotmány alatt megoszlik a hatalom a nemzet és az egyes államok között, a foederalismusnak három főjellemvonása vezethető le: az alkotmány fensősége, — a különböző kormányhatalmaknak korlátolt és egyenrangú hatáskörrel biró testületek közötti megosztása, — a biróságoknak alkotmánymagyarázó joga.

Az alkotmány fensősége. — A foederalis államot az alkotmány hozza létre, épp úgy mint a tes-

[1] Constitution fédérale, bevezetés és 3. czikk.

tületet az alapítólevél. Ennélfogva ott az alkotmánynak van alávetve és annak ellenőrzése alatt áll minden, akár végrehajtó, akár törvényhozó, akár birói hatalom, s legyen az akár a nemzeté, akár a külön államoké. Az Egyesült-Államok elnöke, a congressus két háza, a massachusettsi kormányzó, a massachusettsi törvényhozás vagy kormánytanács törvény szerint nem gyakorolhat semmi oly hatalmat, mely az alkotmány rendeleteivel ellenkezik. A fenségségnek ezen elméletében minden amerikai polgár jártas, de Angliában még tanult jogászok is csak nehezen értik meg valódi következményeit. A nehézség onnan ered, hogy az angol alkotmány nem ismer szabályt, mely csak távolról is hasonlítana a foederalismus azon lényeges elméletéhez, hogy az alkotmány „az ország legfelső törvénye".[1] Angliának vannak törvényei, melyeket alap- vagy alkotmánytörvényeknek lehet nevezni,[2] mert fontos, intézményeink alapjait érintő elveket foglalnak magukban (például a trónöröklést vagy a skót unio pontozatait); de nincs legfelső, vagyis olyan törvényünk, mely más törvények érvényének próbája volna. Vannak ugyan fontos törvényeink, például a skót unio-szerződést beczikkelyező végzemény, melyeket szükség nélkül bolygatni politikai esztelenség volna; vannak egészen jelentéktelen törvényeink is, például a fogorvosokról szóló 1878-iki végzemény, melyeket a parlament tetszése vagy szeszélye szerint lehet eltörülni vagy módosítani; de a skót unio-

[1] L. az Egyesült-Államok alkotmányát, art. 6, cl. 2.

[2] Ez a kifejezés „Anglia alaptörvényei" a hajópénz fizetése körüli vita idején (1635) lett járatos. L. Gardiner, *History of England*, VIII. 84., 85. ll.

ról szóló törvény épp oly kevéssé tarthat számot arra, hogy legfelső törvénynek tekintessék, mint a fogorvos-törvény. Mindegyike a souverain törvényhozás akaratát foglalja magában; mindegyikét el lehet törülni vagy meg lehet változtatni; egyik sem próbája annak, hogy a másik érvényes. Ha véletlenségből az 1878-iki fogorvos-törvény ellenmondana az unio-törvénynek, ez *pro tanto* meg volna szüntetve; de nincs biró, a kinek eszébe jutna állítani, hogy ezért a fogorvos-törvény érvénytelen vagy alkotmányellenes. Az angol alkotmány-törvénynek egyik alapdogmája: a királynak és parlamentnek absolut törvényhozó souverainitása vagy despotismusa.[1]

Következmények. — Az alkotmány fensőségének három következménye van:

Írott alkotmány. — Az alkotmány majdnem szükségképen „írott" alkotmány.

A foederalis állam bonyodalmas szerződésen alapszik. Az ilyen egyezmény a legkülönbözőbb kikötéseket foglalja magában, melyekhez a szövetséget alkotó államok, többnyire érett megfontolás után, hozzájárultak. Ezt az alkut hallgatólagos megállapodásra vagy egyezésre alapítani annyi volna, mint teret nyitni a félreértésnek, az egyenetlenségnek A szerződést, vagyis az alkotmányt, tehát írásba kell foglalni. Legyen pedig lehetőleg úgy írva, hogy rendelkezéseihez kétség ne férjen. Az amerikai Unio alapítói legalább egy nagy kérdést elintézetlenül hagytak. Az alkotmány e hézagából támadt az a vita, mely a secessionalis háborúnak, ha nem igazolása, de mindenesetre ürügye volt.[2]

[1] V. ö. különösen *Kent*, Commentaries, l., 447—449. ll.

[2] El lehet ugyan képzelni, hogy a szövetség szokásból vagy a külön államoknak írásba nem foglalt egyezményeiből

Merev alkotmány. — Az alkotmány szükségképen azok közül való, a melyeket „merev“[1] vagy „inexpansiv“ alkotmányoknak neveztünk.

Az alkotmánytörvénynek teljesen változhatatlannak vagy pedig olyannak kell lennie, a melyet csak oly hatalom változtathat meg, mely a szövetséges vagy állami alkotmány szerinti rendes törvényhozó-testületek fölött avagy azokon kivül áll.

Némely jogászok elmélete szerint minden országban kell személy vagy testület, mely bármely intézményt megváltoztathat; én azonban nem tudom megérteni, miért ne legyen képzelhető,[2] hogy az állam alapitói szándékosan nem gondoskodtak az állami

fejlődik ki, s kérdés, hogy az achajai szövetségnek volt-e írásosnak nevezhető alkotmánya. De fölötte valószinűtlen, talán gyakorlatilag lehetetlen is, hogy napjainkban foederalis állam jöhessen létre, a nélkül hogy valamelyes okirat keletkeznék róla, mely, akárminek nevezik, tényleg irott alkotmány s mely a szövetséges kormányzatnak és a szövetséget alkotó államoknak jogait és kötelezettségeit meghatározza.

[1] L. fentebb 118. s k. ll.

[2] Kitünő amerikai jogászok, kiknek véleménye a legnagyobb tiszteletre érdemes, azt vitatják, hogy az amerikai alkotmány szerint nincs személy vagy testület, mely törvényes souverainitást gyakorolna azon értelemben, melyet Austin e kifejezésnek tulajdonit, és nem tudom belátni, hogy ez a nézet képtelen volna. V. ö. az Egyesült-Államok alkotmányának 5. czikkét. Úgy tetszhetnék továbbá, hogy a német birodalom alkotmányában a külön államoknak fentartott jogok ezen államoktól, beleegyezésük nélkül, nem vehetők el. (L. a Reichsverfassung 78. czikkét.) Valójában úgy áll a dolog, hogy a foederalis alkotmánynak szerződési természete van és képzelhető, hogy az alkotmány szerzői szándékosan nem gondoskodnak alkotmányos eszközökről annak módositására, kivéve az összes felek beleegyezését.

alapok módositásának eszközeiről. A foederalis egyesület alapitásánál az ilyen mulasztás éppen nem volna fonákság, mert a szerződésre lépő államoknak egyik főczélja megakadályozni, hogy az egyes államok jogai további támadásoknak legyenek kitéve; sőt az Egyesült-Államok alkotmányának ötödik czikkében kisérletet is látunk arra, hogy az alkotmány némely intézkedései bizonyos időre megrögzittessenek. Különben az, hogy a foederalis alkotmánynak szükséges kelléke-e egy legfelső souverain hatalom, melynek joga van az alkotmány rendeleteit kiegésziteni vagy megváltoztatni, pusztán elméleti érdekű kérdés, mert a létező foederalis államokban az alkotmány tapasztalat szerint mindig gondoskodik saját kijavitásáról. Bizonyos azonban, hogy a mennyiben a szövetkezeti állam alapitói a foederalis rendszer fenmaradását tartják a főérdeknek, a legfelső törvényhozó hatalmat nem bízhatják megnyugvással az alkotmány szerinti rendes törvényhozásra.[1] Mert a törvényhozó souverainitásnak ily átruházása nem férne össze a foederalismussal vagyis a nemzet és a külön államok kormányzati hatáskörének állandó szétválasztá-

[1] A német birodalom alkotmánya szerint a birodalmi törvényhozó-testület módosíthatja az alkotmányt. De a birodalmi tanács (Bundesrath) szervezete bőségesen biztosítja a külön államok jogainak oltalmát. Az alkotmány minden módosítása abban marad, ha azt a birodalmi tanácsban 14 szavazat ellenzi. Ez a változtatásra nézve vetót ad Poroszországnak és a többi államok különféle csoportjainak. Hogy a nemzeti érzület és a különállami hazafiság mily mértékben uralkodik a foederalis rendszerben, azt abból lehet megítélni, hogy melyik hatalom van felruházva az alkotmány módosításának jogával. L. a Függeléknek „A hatalmak megosztása a foederalis államban" cz. II. jegyzetét.

sával. Ha a congressus módosithatná az alkotmányt, New-York vagy Massachusetts elvesztené biztositékait arra nézve, hogy függetlensége az alkotmány fentartotta mértékben meg fog maradni és úgy volnának alávetve a congressus souverain hatalmának, mint Skóczia a parlament souverainitásának; az Unio megszünnék foederalis állam lenni és egységes köztársasággá válnék. Viszont ha a dél-carolinai törvényhozás tetszése szerint változtathatná meg az alkotmányt, a központi kormányzat jogilag illuzorius volna; az Egyesült-Államok megszünnének nemzet lenni s a független országok halmaza lenne belőlük, melyet többé-kevésbbé állandó szövetség tartana össze. Ez az oka, hogy az alkotmány módositásának joga úgyszólván az alkotmányon kívül helyeztetett el. A jelen fejtegetések szempontjából elég szabatosan beszélünk, ha azt mondjuk, hogy az Egyesült-Államok törvényes souverainitása a bizonyos időpontban az Unióhoz tartozó államok háromnegyedrészéből egységes testületté alakult államkormányok kezében van.[1] Annak immár, hogy a leg-

[1] „A congressus, ha a két ház mindegyikének háromnegyedrésze szükségesnek találja, módosításokat fog javasolni a jelen alkotmányon, ha pedig az egyes államok háromnegyedrészének törvényhozásai kérik, gyűlést fog egybehívni a módosítások megtételére, melyek mindkét esetben a jelen alkotmány részeként fognak érvénynyel bírni, ha azokat az egyes államok háromnegyedrészének törvényhozásai vagy conventiói, a szerint, a melyik módon való helybenhagyást a congressus javasolni fogja, megerősítik; azonban oly módositások, melyek 1808 előtt tétetnének, semmikép sem érinthetik a jelen alkotmány I. czikke 9. szakaszának 1. és 4. pontjait és egyik állam sem fosztható meg beleegyezése nélkül a senatusban gyakorolt egyenlő szavazatától." Az Egyesült-Államok alkotmánya, 5. cz. V. ö. Austin, 278. l. Bryce, *American Commonwealth* I. (3. kiad.) XXXII. fej. az alkotmány módositásáról.

felső törvényhozó hatalmat az alkotmányon kívül álló testület kezeibe kell adni, egy nevezetes következménye van. Mind a foederalis, mind az unitarius rendszerben létezik souverain hatalom, de a foederalis állam souverainje egy nehezen mozgatható kényúr. Nem folyton éber törvényhozó ő, miként az angol parlament, hanem szundikáló, alvó fejedelem. Kilenczven év óta az Egyesült-Államok souverainje csak egyszer ébredt komoly tettre. A polgárháború mennydörgésére volt szükség, hogy nyugalma megszakadjon, és kétséges, hogy valaha tettre ébreszti-e más, mint egy fenyegető forradalom. De az évekig szundikáló fejedelem olyan, mintha nem is léteznék. A foederalis alkotmányt meg lehet változtatni, de természetében van, hogy ne változzék.

A foederalis alkotmányban minden törvényhozás alárendelt törvényalkotó testület. — A foederalis alkotmányban minden törvényhozó gyűlés csak alárendelt törvényalkotó testület,[1] melynek törvényei a szabályzat (bye-law) természetével bírnak s a testületre ruházott hatalomkörön belül hatályosak, de azon túl nem hatályosak, nem alkotmányszerűek.

Látszólag fonák dolog az Egyesült-Államok törvényhozását egy angol vasúttársasághoz vagy iskolaszékhez hasonlítani,[2] de a hasonlat jó. A congressus, törvényes hatáskörén belül, hozhat az Egyesült-Államok területén élő minden embert kötelező törvényeket. A

[1] Ez így van az Egyesült-Államokban, de nem kell szükségképen így lennie. A foederalis törvényhozás lehet souverain hatalom, de úgy lehet alkotva, hogy az alkotmány alatt álló országok jogai gyakorlatilag megóvatnak. Ez a német birodalom helyzete.

[2] L. fentebb 88. s k. l. 1. jegyzet.

Great-Eastern Railway Company is alkothat törvényeket, melyek a brit birodalomban mindenkit köteleznek. Az olyan törvény, melyet a congressus törvényes hatáskörének túllépésével szavaz meg, hatálytalan, mert ellenkezik az alkotmánynyal; az olyan törvény, melyet a Great Eastern Railway Company a törvénynyel reáruházott hatáskörnek, vagyis a társulat törvényes alkotmányának túllépésével szavaz meg, szintén hatálytalan. A congressus megszavazta törvénynek neve congressusi „Act", és ha *ultra vires* rendelkezik, azt mondjuk, hogy „nem alkotmányos"; a Great Eastern Railway Company elfogadta törvénynek neve „bye-law" (szabályzat) és ha *ultra vires* rendelkezik, nem azt mondjuk róla, hogy „nem alkotmányos", hanem hogy „hatálytalan". A szavak különbsége azonban nem szabad hogy eltakarja előttünk a dolgoknak érdemben való hasonlatosságát. A congressusnak vagy a newyorki avagy a massachusettsi törvényhozó-testületnek törvényei alapjukban véve egyszerű „szabályzatok", melyeknek hatálya attól függ, hogy a congressusnak vagy az állami törvényhozásoknak alkotmányadta hatáskörén belül maradnak-e. A Great Eastern Railway Company szabályzata, mely a vonalán jegy nélkül utazókra birságot állapit meg, törvény, de olyan törvény, melynek hatálya attól függ, hogy a parlamenti végzeménynyel vagyis a társulat alkotmányával erre ruházott hatáskörön belül marad-e. Úgy a congressus, mint a Great Eastern Railway Company valójában csak alárendelt törvényalkotó testületek. Hatalmuk nem a fok, hanem a faj tekintetében különbözik Anglia souverain parlamentjének hatalmától.[1]

[1] A törvényhatósági testületek szabályzatairól és arról, hogy hatályuk a testületre ruházott hatáskörtől függ, l. Johnson v.

A hatalmak megosztása. — A hatalmak megosztása lényeges jellemvonása a foederalismusnak. A foederalis állam alkotásának czéljából következik, hogy a hatalom megoszlik a nemzeti kormányzat és a külön államok között. A nemzetre ruházott hatalmak megannyi korlátozásai a külön államok hatalmának, s minthogy nincs czélba véve, hogy a központi kormányzat az egyes országok fentartott jogait csorbíthassa, működési köre szügségképen szigorú elhatárolás tárgya. Így például az Egyesült-Államok alkotmánya különös, szorosan körülírt hatáskört ruház az Unio kormányára, törvényhozására és biróságaira vagyis magára az Unióra, holott egyebekben úgy rendelkezik, hogy ama hatalomkörök, melyeket „az alkotmány az Egyesült-Államokra nem ruház vagy az egyes államoktól el nem von, az államoknak, illetve a népnek vannak fentartva“.[1]

A szükséges korlátokon túl való hatalommegosztás. — A foederalis alkotmány természetéből csak ilyen terjedelmű hatalommegosztás következik. De a

Mayor of Croyden, 16 Q. B. D. 708.; Reg. v. Powell 51 L. T. 92; Munro v. Watson, 57. L. T. 366. L. *Bryce*, American Commonwealth, I. (3. kiad.) 244., 245. ll.

[1] Constitution of United States, Amendments, art. 10. L. hasonló természetű intézkedéseket a svájczi alkotmányban, Constitution Fédérale, art. 3. V. ö. Kanada alkotmányát, British North America Act, 1867, sects. 91., 92.

Van azonban egy jelentékeny elvi különbség az Egyesült-Államok és Kanada alkotmánya között. Az Egyesült-Államok alkotmánya a külön államoknak tart fenn minden hatalmat, mely kifejezetten a nemzeti kormányzatra átruházva nincs. Kanada alkotmánya a központi kormányzatra ruház minden hatalmat, mely kizárólag a tartományoknak fentartva nincs. E tekintetben a svájczi alkotmány az Egyesült-Államokét követi.

hatalmak elhatárolásának és korlátozásának elve olyannyira benne van a foederalismus szellemében, hogy a megosztás rendesen sokkal messzebbre van vive, mint a mennyit az alkotmány puszta logikája kiván. Innen van, hogy az alkotmány szerint az Egyesült-Államokra ruházott hatalom nincs valamely tisztviselőben vagy tisztviselői testületben egyesitve. Az elnöknek meghatározott jogai vannak, melyeket nem csorbíthat sem a congressus, sem az igazságügyi kormányzat. A congressusnak csak korlátolt, sőt nagyon korlátolt törvényhozó hatlama van, mert csak tizennyolcz tárgyban alkothat törvényt; saját hatáskörében azonban független mind az elnöktől, mind a szövetségi biróságoktól. Végre a biróságoknak is van tulajdon hatalomkörük. Egy sorban állanak az elnökkel és a congressussal, s hatalomkörükhöz, mely közvetlenül az alkotmányon alapszik, ennek világos megsértése nélkül nem nyulhat sem a végrehajtás, sem a törvényhozás. Midőn az államok foederativ egyesülésre lépnek, bizonyos politikai és jogügyi elveknek kell érvényt szerezni úgy a szövetkezet egészében, mint annak részeiben, s éppen az alkotmány merevsége viszi a törvényhozókat arra, hogy oly szabályokat vegyenek fel az alkotmány tételei közé, a melyek, bár természetüknél fogva nem tartoznak oda, kiváló tiszteletre és elismerésre tarthatnak számot. Ebből azután a szövetség és a külön államok hatalmának további korlátozásai származnak. Az Egyesült-Államok alkotmánya tiltja a congressusnak [1] és az egyes államoknak, [2] hogy u. n. „bill of attainder"-t vagyis „*post facto*-törvényt" hozzanak;

[1] Constitution of United States, art. 1., sec. 9.
[2] U. o. art. 1., sec. 10.

hogy nemesi czímeket adományozzanak; hogy valamely szövetséges állam árúit vámmal terheljék;[1] rendeli, hogy az egyes államok közjogi cselekményei és birósági eljárása közhitelességgel birnak; tiltja, hogy valamely állam a szerződések kötelező erejét törvényileg gyengítse;[2] tiltja, hogy az egyes állam nemzetközi szerződésre, szövetségre vagy confoederatióra lépjen; rendeli, hogy az igazságszolgáltatásnak, a kereskedelem szabadságának és az egyéni tulajdonjognak bizonyos alapelvei az Unio egész területén feltétlenül elismertessenek. Biztosítja továbbá a nép fegyvertartási és fegyverviselési jogának sértetlenségét és rendeli, hogy a congressus tagjai csak az illető ház szavazatainak kétharmadával zárhatók ki. Más foederalis alkotmányok még sokkal messzebb mennek abban, hogy az alkotmány határozmányai közé elveket vagy apró szabályokat is vesznek fel, melyeket törvényes sérthetetlenségre méltóknak tartanak; a svájczi alkotmány tele van „biztosított“ jogokkal.

De a foederalismus és „a hatalmak korlátozása“ közötti rokonságnak legmeglepőbb példáját abban láthatja az angol megfigyelő, hogy a foederalis alkotmány alapjai az amerikai külön államok alkotmányait is áthatják. Egyik állam törvényhozása sincs az „államsouverainitás“ mindazon jogainak birtokában, a melyeket a köztársaság alkotmánya a külön államoknak fenhagyott. New-York vagy Massachusetts törvényhozása az országos alkotmányt éppoly kevéssé változtathatja meg, mint az Egyesült-Államok alkotmányát; bátran mondhatni, bár a kérdést itt részletesen nem

[1] U. o. art. 1., sec. 9. De v. ö. art. 1. sec. 10.
[2] U. o. art. 1. sec. 10.

tárgyalhatjuk, hogy az államkormányzat az Unio egész területén foederalis mintára van szervezve és hogy (a mi figyelemreméltó) a külön államok alkotmányai a köztársaság alkotmányánál sokkal messzebb mentek azon törekvésben, hogy a nép felfogása szerint becses szabályok az alkolmányos változhatatlanság tulajdonságával ruháztassanak fel. Illinois az elevator-szabályzatot az alaptörvényekbe iktatta.[1]

De itt, miként más esetekben is, igen nehéz az okot az okozattól megkülönböztetni. Ha a foederalis kormányforma befolyással volt, a mint hogy valószínűleg volt, is a külön államok alkotmányára: ugy az is bizonyos, hogy az Unio alkotmányában ismétlődtek a külön államok alkotmányának már előbb létezett némely jellemvonásai. Mindjárt látni fogjuk, hogy az Egyesült-Államok legjellemzőbb intézményének, a szövetségi biróságnak alkotásánál, legalább a köztársaság alapitói, abból a viszonyból indultak ki, mely az állami biróságok és az állami törvényhozások között már 1789 előtt fennállott.[2]

[1] L. Munn v. Illinois, 4 Otto, 113.

[2] Az amerikai foederalismusnak európai birálói — a mint egy kitünő franczia iró helyesen jegyezte meg — rendesen nem elég figyelemben részesitették a külön-állami alkotmányok működését és hatását és elkerülte figyelmüket a külön-állami törvényhozások fontossága is. L. Boutmy, *Études de Droit Constitutionnel* (2. kiad.) 103—111. ll. „Jól mondották, hogy a foederalis alkotmánynak csaknem minden bevált intézkedését valamely különállam alkotmánya szolgáltatta vagy sugalmazta; csaknem minden be nem vált intézkedés olyan, a melyet, előzmény hiján, az alkotmányozó gyűlés (Convention) maga volt kénytelen kigondolni.“ Bryce, *American Commonwealth* I. (3. kiad.) 35. l. — Bryce könyvének egyik főérdeme, hogy először fedezte fel még azok előtt is, kik az amerikai intézményekkel már foglalkoztak,

A hatalmak megosztása különbözteti meg a foederalis kormányformát az unitariustól. — A foederalismusnak ama sajátsága, hogy a kormányzat tevékenységét mindenfelől korlátozni és az állam erejét egyenrangú, független hatalmak között felosztani szereti, azért érdemel különös figyelmet, mert ebben van a főkülönbség a foederalis rendszer (milyen az amerikai és a svájczi) és az unitarius kormányrendszer között (milyen az angol vagy az orosz). Szoktuk ugyan mondani, hogy az angol alkotmány a hatalmak egyensúlyán alapszik és hogy szétválasztja a végrehajtó, a törvényhozó és a birói testületeket. E szóhasználatnak van is jelentősége. De e szavak értelme egészen más, midőn Angliáról van szó, és más, midőn az Egyesült-Államokról beszélünk. Az angol állam minden hatalma a birodalmi parlamentben összpontosul és a kormányzat minden ága a parlamenti despotismusnak van alávetve. Biráink függetlenek oly értelemben, hogy hivataluk állandó s hogy fölötte állanak a korona vagy a miniszterium közvetlen befolyásának; de a birói rend nem tart számot arra, hogy egy sorban álljon a parlamenttel, s parlamenti végzemény bármikor módosithatja hatáskörét. Az ilyen törvény nem sértené e jogot. Ellenben a foederalis biróság coordinálva van az elnökkel és a congressussal s ezek csak forradalom útján foszthatnák meg valamely jogositványától. Viszont a végrehajtás és a törvényhozás nálunk önálló testületek, de nem oly értelemben, a milyenben az elnök önálló a congressus két házával

az Egyesült-Államok alkotmányának ama fővonásait, melyekkel szerzői a külön-állami kormányrendszerek jellemzetes tulajdonságait követték.

szemben. Az angol alsóház foglalkozik közigazgatási ügyekkel is s a miniszteriumot tényleg ő helyezi hivatalba és tartja benne. A mai kabinet egy óráig sem maradna helyén, ha egy újonnan választott képviselőház megróná. Az amerikai elnök megtarthatja állását és gyakorolhatja igen fontos hivatalát még akkor is, ha legkeserűbb ellenségeinek van többsége a szenátusban és a képviselőházban. Szóval, az unitarismus az állam egész erejének egy látható souverain hatalom kezeiben való összpontosítását jelenti, akár parlament, akár czár e hatalomnak a neve. A foederalismus az állam erejének több egyenrangú, az alkotmányon alapuló és ettől korlátozott testület közötti megosztását jelenti.

A birói hatalom. — A hol, mint például Belgiumban vagy Francziaországban, hajlithatlan alkotmány áll fenn, melynek intézkedésein a rendes törvényhozás útján változtatni nem lehet, ott meg kell küzdeni az alkotmánynyal össze nem férő törvényhozás elleni védekezés nehézségeivel. Minthogy a belga és a franczia államférfiak nem gondoskodtak oly szerkezetről,[1] mely e czélt megvalósitaná, azon következtetésre kell jutnunk, hogy ők az alkotmánytiszteletet erkölcsi és politikai sanctiók által kellően biztositottnak tartották, és hogy a parlamenti hatalom korlátozását inkább politikai elvi kijelentésnek tekintették, mint valóságos törvénynek. Mondják, hogy legalább hatvan év óta egyszer sem történt meg, hogy belga biró alkot-

[1] L. azonban Florian, *De la révision des Constitutions,* 159—162. ll., a hol az állíttatik, hogy a mai franczia köztársaságban elég komoly biztositék van az alkotmányellenes törvényhozás ellen.

mányellenesnek nyilvánított volna valamely parlamenti végzeményt. Már mondottuk, hogy nincs franczia biróság, mely jogosultnak érezné magát figyelmen kivül hagyni az alkotmányellenes törvényt is, ha a nemzetgyülés megszavazta, a *Bulletin des Lois* közzétette és a kormányhatalom támogatja; valószinű, hogy a franczia államférfiak abban a nézetben voltak, a milyenben Tocqueville kétségkivül volt, hogy ugyanis kisebb baj, ha a parlament az alkotmányt érinti, mintha a biróságok a politikai viszályokba elegyednek. Szóval, Francziaország és Belgium unitarius alkotmány alatt élvén, a törvényhozás nem-souverain jellege ott csak mellékes, nem lényeges tulajdonsága a kormányrendszernek. Foederalis rendszer alatt ez máskép van. Ott az alkotmány törvényes fensősége lényeges feltétele az államlétnek, s az Egyesült-Államok alapitóinak dicsősége abban áll, hogy oly intézkedéseket találtak ki vagy fogadtak el, a melyek alatt az alkotmány nemcsak névleg, de tényleg is legfelső törvénye lett az országnak. Ezt azzal érték el, hogy egy nagyon egyszerű elvhez alkalmazkodtak és hogy megfelelő gépezetet találtak ki ezen elv megvalósitására.

Miképen gyakorolják a birói hatalmat. — Ezt az elvet világosan kifejezi az Egyesült-Államok alkotmánya. „Az Egyesült-Államok alkotmánya“, igy szól a 6. czikk, „és az azzal összefüggésben hozandó törvények . . . az ország legfelső törvénye lesznek, melyek minden állam biróságait kötelezik, még ha valamely állam alkotmánya vagy törvényei ellenkezőt tartalmaznának is.“ [1] E szavak értelme világos. „A congressusnak és a külön-államok törvényhozásainak min-

[1] Egyesült-Államok alkotmánya, 6. czikk.

den törvénye, a különállamok alkotmányának minden rendelkezése, mely az Egyesült-Államok alkotmányával ellenkezik,“ igy ir Kent kanczellár, „szükségkép érvénytelen. Ez kétségtelen, megállapitott szabálya alkotmányjogi tudományunknak.“[1] Világos tehát minden biró kötelessége, akár New-York állam birája, akár az Egyesült-Államok legfelső törvényszékének tagja. Tartozik érvénytelennek tekinteni akár a congressusnak, akár a külön-állami törvényhozásoknak minden végzeményét, mely ellenmond az Egyesült-Államok alkotmányának. Hivatása épp oly világos, mint az angol biróé, kinek a Great Eastern vagy más vasuttársaság alapszabályának érvényéről kell döntenie. Az amerikai biró itéletében engedelmeskedni köteles az alkotmánynak, épp úgy mint az angol biró az esetre vonatkozó minden parlamenti végzeménynek.

Az alkotmány fenségét a legfőbb ítélőszék biztosítja. — Ezt az elvet határozottan kimondani nagy dolog volt, de még nehezebb volt az a kérdés, miképen kell az elv uralmát biztositani. Attól kellett ugyanis tartani, hogy a szövetségi kormánytól függő birák a központi hatalom érdekében fogják csavarni az alkotmányt, míg a külön államok birái ugyanígy fognak cselekedni az állami jogok és érdekek szempontjából. Ezt a feladatot a legfőbb itélőszék és a szövetségi jogszolgáltatás (Federal Judiciary) alkotásával oldották meg.

A legfőbb ítélőszék szervezete és működése. — A legfőbb itélőszék szervezetéről feladatunk szem-

[1] Kent, *Commentaries*, I. (12. kiad.) 314. l. v. ö. ugyanott 449. l.

pontjából csak a következőket kell mondanunk. E biróságot az alkotmány állította fel s azért egyenlő sorban áll az elnökkel és a congressussal; tagjai, épp úgy mint a szövetségi biróság tanácsosai, elmozdíthatlanok (hold their places during good behaviour), fizetésüket működésük tartama alatt leszállítani nem lehet.[1] A legfőbb ítélőszék a szövetség egész igazságügyi szolgálatának élén áll, s minthogy hatósági területe az alatta működő biróságok útján az egész Unióra kiterjed, ítéleteit, a külön-állami közegek megkeresése nélkül, saját tisztviselői által hajthatja végre. A legfőbb ítélőszéknek elsőfokú hatásköre is van ugyan, de jelentősége felebbviteli minőségén alapszik; ugyanis az alkotmány magyarázatának kérdéseiben mint legfelső és végső fok vizsgálja felül az összes, akár szövetségi, akár külön-állami biróságok határozatait. Legfelső magyarázója az alkotmánynak s ennélfogva véglegesen, mint felebbviteli biróság, dönt abban a kérdésben, hogy a congressusnak vagy valamely állami törvényhozásnak végzeményei alkotmányszerűk-e vagy nem. A legfőbb ítélőszék helyzetét csak úgy érthetjük meg, ha arra gondolunk, hogy az Unióban kétféle biróságok járnak el: a szövetségi alsó biróságok, melyek az alkotmányon alapszanak, és különállami, pl. newyorki, massachusettsi biróságok, melyeket az államok alkotmányai szerveztek és tartanak fenn; hogy továbbá a szövetségi és a külön-állami jogszolgáltatás sok esetben versenyez egymással, mert bár a szövetségi biróságok hatásköre főkép oly esetekre terjed ki, melyek az Unio alkotmányából és törvényeiből merülnek fel, e hatáskört mégis gyakran

[1] Egyesült-Államok alkotmánya, 3. cz., 1., 2. szak.

a felek minősége is irányozza; és hogy, bár vannak esetek, melyekben külön-állami biróság nem járhat el, mégis megtörténhetik, hogy az ilyen biróság oly ügyeket lát el, melyek a szövetségi biróság elé vihetők; ugyanis folyton ügyelnie kell arra, hogy valamely congressusi vagy külön-állami törvény megfelel-e az alkotmánynak. Abban, hogy a legfőbb ítélőszék felebbviteli biróság, nincs semmi különös; de figyelmet érdemel az a körülmény, hogy felülvizsgáló hatásköre kiterjed a külön-államok legfelső biróságainak ama határozataira is, melyek az Unio alkotmánya vagy a congressus törvénye körül forognak avagy ezeket magyarázzák. Az eseteket, melyekben a fél az állami biróság határozata ellen az Unio legfőbb ítélőszékéhez felebbezhet, az 1789. szeptember 24-én kelt congressusi törvény állapitja meg, melynek 25. szakasza rendeli, hogy „a külön-államok legfelső rendes vagy equity-biróságainak bármely ítélete vagy rendelete a jogban való tévedés czímén mindig a legfőbb ítélőszék elé vihető, ha valamely szerződésnek vagy az Egyesült-Államok törvényének, vagy ott gyakorolt valamely hatalomnak érvénye volt a külön-állami biróság döntésének tárgya és e döntés az érvényesség ellen szól; vagy ha valamely külön-állami hatalom érvénye azon az alapon vonatott kétségbe, hogy ellenkezik az Egyesült-Államok alkotmányával, szerződéseivel vagy törvényeivel és a döntés az érvényesség mellett szól; vagy ha az Egyesült-Államok alkotmányában, szerződésében, törvényében vagy megbízásában foglalt valamely rendelkezés értelme volt kétségbe vonva és az ítélet kifejezetten az Unio hatalmára alapított jogczím, jog, kiváltság vagy kivétel ellen döntött.“ [1] Ha

[1] Kent, *Commentaries*, I. (12. kiad) 299., 300. ll.

e rendelkezést műnyelvi sajátságaiból kivetkőztetjük, annak értelme a következő. Valamely állam, például New-York legfelső birósága előtt perelő azon ügyfél, ki igényét vagy kifogását az alkotmányra vagy annak alapján hozott törvényre alapitja, a következő helyzetben van: ha javára szól az itélet, nincs helye további felebbezésnek; ha az itelet ellene dönt, felebbezhet az Egyesült-Államok legfőbb ítélőszékéhez. A jogász rögtön látja, mily bölcsen van kigondolva az a rendelkezés, hogy az államok biróságait bátoritani kell az alkotmányt védő feladatok teljesitésében; hogy továbbá ez által a legfőbb ítélőszék az alkotmányt érdeklő kérdéseknek végleg ítélő birájává lett.

Ne gondolja senki, hogy a biróságok és utolsó fokban a legfőbb itélőszék ritkán használja a törvényhozás alkotmányszerűségéről és az egyes hatóságoknak az alkotmány alapján gyakorolt hatalmáról való itélkezés jogát; folyton él e jogával, s ezen az Unio polgárai épp oly kevéssé csodálkoznak, mint az angolok nem csodálkoznak a Queen's Bench-osztálynak oly itéletén, mely egy vasúttársaság alapszabályát hatálytalannak nyilvánitja. Az amerikai biróságok a legnagyobb fontosságú kérdésekben itéltek már. Kimondották, hogy a congressus elsőbbséget adhat az Egyesült-Államokkal szemben vállalt tartozásoknak;[1] hogy testületi jogokat adhat (incorporate) egy banknak;[2] hogy korlátlanul szedhet adókat s e tekintetben csak az alkotmányban meghatározott bizonyos egyenlőségi szabályokhoz van kötve. A biróságok állapitották meg, mily hatalmat gyakorol a congressus

[1] Kent, *Commentaries*, I. (12. kiad.) 244—248. ll.
[2] U. o. 248—254. ll.

a hadsereg fölött, hogy kinek van joga a parancsnokságra,[1] s hogy a congressusnak joga volt a secessionalis háború alatt papirpénzt kibocsátani.[2] Viszont a biróságok épp oly erélyesen ellenőrizték a külön-államok hatalomkörét, a mint meghatározták az Egyesült-Államok jogait. A szövetségi biróság az alkotmány ellen valónak nyilvánított minden *ex post facto* törvényt; minden törvényt, mely a külön-államból kivitt árúczikket bármi csekély vámmal is terheli; hatálytalannak jelentette ki azon külön-állami törvényeket, melyek a szerződések kötelező erejét gyengitették. Szóval, a szövetségi biróságok óvták meg a jogrendet, tartották fenn a belkereskedést és a vagyoni jogok tiszteletét; másrészt egy újabb itélet azt tanusítja, hogy e biróságok az alkotmánynyal egyezőknek tekintik és érvényben tartják ama törvényeket, melyek a magánvagyonnak a birák nézete szerint a közérdekkel össze nem férő használatát tiltják.[3] A biróságok e hatalma, melylyel az alkotmányt mint köztörvényt érvényesitik s ez által a hatóságokat saját hatalomkörükben tartják, oly könnyedén és szabályszerűen gyakoroltatik, hogy ez bámulatba és zavarba ejtette a continentalis megfigyelőket. Ennek az a magyarázata, hogy az Egyesült-Államok birái ellenőrzik ugyan az alkotmány működését, de azért tisztán birói hivatást teljesitenek, mert mindig csak peres esetekben

[1] U. o 262—266. ll.

[2] Story, *Commentaires on the Constitution* (4. kiad) II. secs. 1116., 1117. L. Hepburn v. Griswald, 8 Wallace, 603, Dec. 1869 és Knox v. Lee, 12 Wallace, 457.

[3] Munn v. Illinois, 4. Otto, Rep. 113. L. különösen Marshall C. J. itéleteit a „The Writings of John Marshall upon the Federal Constitution“ cz. gyűjteményben (1839).

döntenek. A közönséges szójárás mondja ugyan, hogy a legfőbb ítélőszék congressusi törvényeket nyilvánit hatálytalanoknak, de ez tényleg nincs így. A biróság sohasem mond közvetlenül véleményt valamely congressusi törvényről. Csak azt jelenti ki, hogy az adott esetben A.-nak nincs joga ítéletet kérni X. ellen; de ennek elbirálásával a biróság kimondja azt is, hogy valamely congressusi törvényt nem kell számba venni, mert a congressus túllépte benne alkotmányos hatáskörét.[1]

Az Egyesült-Államok alapítóinak valódi érdeme. — A ki azt hinné, hogy ez különbség nélkül való különbségtétel, csak azt árulná el, hogy nem igen jártas a politikai dolgokban és nem tudja, hogy nagyban emeli a biróság tekintélyét, ha tisztán birói ítélkezésre szorítja működését. De némelyek, pl. Tocqueville, kik teljesen méltányolták az Uniót alapitó államférfiak bölcseségét, talán mégis túlbecsülték eredetiségüket. Valódi érdemük abban állott, hogy az angol jogból reájok származott fogalmakat ritka ügyességgel alkalmazták az új viszonyokra. A kiben az angol eljárás hagyományai élnek, az nem is képzelhet jogrendet, melyben a biró másról ítél, mint az előtte levő peres kérdésről. A ki valaha oly gyarmatban élt, melynek alkotmányába, a gyarmati törvények hatálya tekintetében, a titkos tanács is beleszólhat, az nem ütközhetett meg azon, hogy a biróságok arra hatalmaztatnak fel, hogy per esetén oly törvényhozó testületek végzeményeiről mondhatnak ítéletet, a mely testületeknek hatáskörét az alkotmány épp úgy korlátozza, mint a gyarmati törvényhozásokat az angol alkotmány

[1] L. fentebb II. fej. 86. s k. ll.

vagy parlament. A franczia jogász előtt, kiben a franczia parlament hagyományai élnek, talán mindez érthetetlen lesz; de az angol jogász könnyen meg fogja érteni, hogy a köztársaság alapitói a congressus törvényeivel úgy bántak el, mint az angol biróságok egy alapszabálylyal s hogy, midőn a legfőbb itélőszéket szervezték, talán az angol titkos tanács hatáskörére gondoltak. Még kétségtelenebb, hogy oly esetek állottak szemeik előtt, a melyekben a különállamok biróságai a külön-államok törvényhozásának némely végzeményét alkotmányellenesnek tekintették s ennélfogva érvénytelennek jelentették ki. Az első eset, melyben törvény alkotmányellenesnek mondatott ki, állitólag 1786-ban fordult elő és Rhodes-Islandban történt, a hol akkor, és még azontúl 1842-ig is, II. Károly alkotmánylevele volt hatályban. Az észak-carolinai biróságok 1787-ben,[1] a virginiai biróságok 1788-ban[2] mondottak ki törvényt érvénytelennek, holott az Egyesült-Államok alkotmánya csak 1789-ben fogadtatott el; a Marbury v. Madison-per pedig, melyben a legfőbb itélőszék először foglalkozott az alkotmányszerűség kérdésével, 1803-ban dőlt el.[3]

De Amerika nagy államférfiai, ha eszméiket az angol jogból vették is, teljesen új irányban fejlesztették azokat s először készitvén oly alkotmányt, mely a szó szoros értelmében „az ország törvénye“, megteremtették a mai foederalismust. Mert a foederalis-

[1] Martin, 421.

[2] 1 Va. Cas. 198.

[3] 1 Cranch, 137. A külön-állami biróságoknak a törvényhozási végzeményeket alkotmány ellen valóknak nyilvánitó régi gyakorlatáról Thayer barátomnak, a Harvard-egyetem tanárának, köszönöm az adatokat.

mus lényeges sajátságai (az alkotmány fensősége, a hatalmak megosztása, a birói hatalom) minden valóban foederalis államban, ha módositásokkal is, ismétlődnek.

Canada. — Nézzük csak Canadát. Az 1867-iki British North America Act bevezetése diplomatiai határozatlansággal úgy szól, hogy a mai dominium tartományai abbeli óhajukat fejezték ki, hogy egységes dominiummá alakíttassanak „oly alkotmány alatt, mely az elvekre nézve hasonlít az Egyesült *királyság* alkotmányához". Ha ily bevezetéseknek egyáltalában az a czéljuk, hogy a teljes igazságot megmondják, akkor a „királyság" szó helyett az „államok" szót kellett volna használni, mert kétségtelen, hogy Canada alkotmánya, lényeges jellemvonásaiban, az Unio alkotmányát követi. Ezt illetékes canadai birálóim tagadják ugyan, de nézetem szerint alapos ok nélkül.[1] Az

[1] Röviden megmondhatom, miben különbözik felfogásom a canadai alkotmány jellegéről illetékes canadai birálóim nézetétől. Ha a dominium alkotmányának foederalis jellegét tekintjük, abban kétségkívül az Egyesült-Államok alkotmányának másolatát, habár éppen nem szolgai másolatát, fogjuk felismerni. Jelen munkámban a canadai alkotmányt kizárólag mint foederalis kormányformát tárgyalom. Innen van, hogy a dominium kormányzatát az Unio kormányzatának mintájára alakitottnak mondottam, a mely állításomat most is helyesnek tartom. Ha másrészt a canadai végrehajtó hatalmat az amerikaival hasonlítjuk össze, azonnal látni fogjuk, hogy a canadai kormányzat az Angliában fennálló parlamenti kabinetkormányzat rendszerének mintájára van alakítva és hogy az semmikép sem utánzata az amerikai elnök-kormányzatnak. Egyik barátom, ki jól ismeri a canadai intézményeket, azt mondja, hogy canadai birálóim e szempontból fogják fel azokat s ez igazolja a dominium alkotmányának az 1867-iki British North America Act bevezetésében foglalt meghatározását Az észrevétel helyes és becses, minek elisme-

Egyesült-Államok és Canada intézményei között persze nagy és nevezetes különbségek vannak. De az 1867-iki British North America Act rendelkezéseit olvasva látnunk kell, hogy szerzői folyton szemük előtt tartották az amerikai alkotmányt és hogy Canada, ha független ország volna, confoederatio lenne, melynek alkotmánya igen hasonlítana az Egyesült-Államokéhoz. Az alkotmány az ország törvénye; az 1867-iki British North America Act engedte csekély számú eseteken kívül az alkotmányt nem módosithatja sem a dominium parlamentje,[1] sem a tartományi parlamentek,[2] hanem csak a brit parlament, souverain hatalmánál fogva.[3] És ez nem azért van így, mert Canada függő ország. Victoria, épp úgy mint Canada, gyarmat; de a victoriai parlament a korona hozzájárulásával megteheti azt, a mit a canadai parlament nem tehet: megváltoztathatja alkotmányát. A dominium területén belül az alkotmány, a szó legszorosabb értelmében, az ország változhatatlan törvénye. E törvényben azután természetesen feltaláljuk a hatalmaknak egyenrangú testü-

réseül a jelen könyv előbbi kiadásaiban használt némely kifejezéseket kissé módositottam is.

[1] L. azonban British North America Act, 1867 (30 Vict. c. 3) s. 94, mely a dominium parlamentjének, ha valamely tartományi parlamenttel együttesen működik, jogot ad az 1867-iki British North America Act rendelkezéseit bizonyos mértékben megváltoztatni.

[2] Azonban a tartományi törvényhozásoknak joguk van a tartomány alkotmányát törvénynyel módosítani, „tekintet nélkül bármire [a mi British North America Act-ban foglaltatik], kivéve a kormányzó hivatalát“. L. British North America Act, 1867, s. 92.

[3] A dominium alkotmányának birodalmi törvénynyel való módositásának esetét l. Parliament of Canada Act, 1875.

letek közötti megosztását,[1] bár a dominium kormányára és parlamentjére ruházott hatáskör, a tartományoknak fentartott hatáskörhöz mérve, kétségenkivül nagyobb, mint az, a melyet az Egyesült-Államok alkotmánya a foederativ kormánynak enged. Legvilágosabban nyilvánul ez a dominium kormányának azon jogában,[2] hogy megtagadhatja a tartományi végzemények megerősítését.[3]

A kormánynak e joggal való felruházása talán azért történt, hogy a törvénymagyarázat czéljából ne kelljen a biróságokhoz fordulni. A confoederatio alapítói, úgy látszik, valóban azt hitték, hogy „a dominium törvényhozó-testületei hatáskörének gondos megállapítása elejét veszi a központi és a helyi kormányok között előállható alkalmatlan és veszedelmes összeütközéseknek".[4] De hogy a foederalismus természetének félreismeréséből eredő ez a remény hiú volt, mutatja a két testes kötetre terjedő gyűjtemény, mely a törvényhozási végzemények alkotmányszerűsége körül felmerült pereket közli, mutatja a dominium és a tartományok parlamentjeinek jogairól szóló itéletek hosszú sorozata, a mely itéleteket a dominium legfőbb itélőszéke, a titkos tanács birói bizottsága hozta. Canadában, épp úgy mint az Egyesült-Államokban, a biróságok szükségkép az alkotmány értelmezői lettek.

A svájczi szövetség. — A svájczi foederalismusban ismétlődnek, bár nevezetes eltérésekkel, az oczeánon túl létező foederalis alkotmánytan lényeges vonásai.

[1] British North America Act, 1867, secs. 91, 92.

[2] Ibid. secs. 56, 90.

[3] Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominium of Canada*, 76. l.

[4] Ibid. 694. l.

Az alkotmány az ország törvénye s azt nem változtathatják meg sem a foederalis, sem a kantonalis törvényhozó-testületek; az alkotmány megosztja a hatalmakat a nemzeti kormány és a kantonok között s közvetlenül vagy közvetve megszabja és elhatárolja az uralma alatt álló összes hatalmak hatáskörét. A közös kormánynak a Svájczban, éppen úgy mint Amerikában, három közege van: a foederalis törvényhozás, a foederalis végrehajtó hatalom (Bundesrath) és a foederalis biróság (Bundesgericht).

Nem volna itt helyén, részletesen leírni a sok érdekes és tanulságos sajátságokat, melyek egyéni jelleget adnak a svájczi foederalismusnak. De a jelen fejezet körébe esik az a megjegyzés, hogy a szövetség alkotmánya két igen fontos tekintetben különbözik az Egyesült-Államokétól.

Először is nem különíti el szabatosan — miként az amerikai és a canadai alkotmány — a kormányzat végrehajtói és birói osztályait; a végrehajtó hatalom „közigazgatási jog" czímén sok birói természetű teendőt lát el [1] s így például 1893-ig oly ügyeket is kezelt, melyek a vallási testületek jogait érintették.[2] A szövetségi gyűlés dönti el utolsó fokban a végrehajtás és a szövetségi biróság illetékességére vonatkozó összes kérdéseket. E biróság tagjait a szövetségi gyűlés választja, többnyire a közjog (Staatsrecht) kér-

[1] Constitution fédérale art. 113. Loi 27 juin 1874, art. 59. Dubs, *Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft* II. (2. kiad.) 90 l.

[2] Ezen ügyekben 1893-ig a döntés a szövetségtanács vezetése alatt a szövetségi gyűléshez tartozott; most a szövetségi biróság illetékes. L. *Dubs*, II. 92—95. ll., Lewell, *Governments and Parties*, II. 217., 218. ll.

déseivel, foglalkoznak, és egy oly tapasztalt államférfiú mint Dubs, fájlalja, hogy a szövetségi biróság hatásköre a magánjogra is kiterjed.[1] Ehhez véve, hogy a szövetségi biróság ítéleteit a kormány hajtja végre, láthatjuk, hogy angol fogalmak szerint a svájczi államférfiaknak nem sikerült a kormányzat igazságügyi teendőit elválasztani a kormányzat végrehajtási ügyeitől, holott ezt az amerikai államférfiak nagy sikerrel megvalósították; és láthatjuk azt is, hogy ez komoly hibája a svájczi alkotmánynak.

Másodszor, ez az alkotmány a szövetségi biróságot tényleg nem helyezi egészen egy rangba a szövetségi gyülekezettel. Ez a biróság nem vonhatja kétségbe a szövetségi parlament megszavazta törvények vagy határozatok alkotmányosságát. Ebből azt lehetne következtetni, hogy a szövetségi gyűlés (nem úgy mint a congressus) souverain testület; de ez nincs igy. A gyűlés végzeményeit a szövetségi biróság azért tartozik alkotmányszerűknek tekinteni, mert maga az alkotmány majdnem lehetetlenné teszi, hogy a törvényhozó-testület megsértse. Alkotmányreviziónak csak a svájczi polgárok és a kantonok többségének beleegyezésével van helye s a népszavazás hatályon kivül helyezheti a szövetségi gyűlés elfogadta közönséges törvényeket is. A svájczi gyűlés hatalma névleg azért nagyobb, mint a congressusé, mert tényleg gyengébb, mint a congressus. Mind a két esetben törvényhozó souverain áll a háttérben, ki ellenőrizheti a rendes törvényhozás működését; de a souverain hatalom a Svájczban sokkal könnyebben hozható mozgásba, mint Amerikában. Ha a souverain hatalom könnyen kierő-

[1] Constitution fédérale, art. 113. Dubs, II. (2. kiad.) 92—95. ll.

szakolhatja akaratát, akkor önmagának tarthatja fenn a jogainak megóvására czélzó tevékenységet; de ha, miként Amerikában, e hatalom csak ritkán és nehézségekkel mozdul meg, természetszerűen a biróság lesz az alkotmányban biztositott jogok őrévé.

Összehasonlítás a foederalismus és a parlamenti souverainitás rendszere között. — A foederalis kormányformák közös jellemvonásainak jogi álláspontból való vizsgálata a foederalis kormányzat és a parlamenti souverainitás rendszerének értéke tekintetében oly következtetésekre vezet, melyek túlmennek a jogi érdekek körén.

A foederalismus gyengesége. — A foederalismus gyenge kormányzat.[1]

[1] E gyengeség két forrásból származik: az első a hatalomnak a központi kormány és az államok közötti megoszlása; a második a hatalomnak a nemzeti kormány tagjai (elnök, szenátus) között való felosztása. A gyengeségnek előbbi forrása a foederalis rendszernek benső sajátsága; második forrása (legalább logikailag) nem benső sajátsága. Foederalis alkotmány alatt fogalmilag a nemzeti kormányzat egész hatalma egy személyben vagy testületben lehet egyesítve; de biztosak lehetünk, hogy a gyakorlatban a külön-államoknak az a félelme, hogy a központi kormányzat csorbithatja külön-állami jogaikat, megakadályozza a hatalom ily összpontositását.

Azon tételt, hogy a foederalis kormányforma gyenge kormányformát jelent, módosithatja vagy ellensúlyozhatja annak megfontolása, hogy néha csak a foederalis rendszer teszi lehetővé több, különben nem egyesithető közületnek egységes állammá tömörülését. A foederalis egyesülés lehet gyenge, de az adott körülmények között talán ez a lehető legerősebb.

A helvétiai köztársaság viszontagságai és bukása intő például szolgálhatnak arra, hogy többé-kevésbbé független államokra nem szabad a politikai egységnek nagyobb mértékét erőszakolni, mint a milyent elbírnak.

Az állam hatalmának egyenrangú tényezők közötti megosztása szükségképen azon eredményre vezet, hogy e tényezők egyike sem gyakorol oly hatalmat, milyent unitarius alkotmányban a souverain. A korlátok és egyensúlyok ama rendszere, melylyel a közös kormány ereje a külön-államokéval szemben úgyszólván körül van árkolva, bizonyos erőpazarlást is szül. Ilykép a foederatio, ha hasonló erejű unitarius állammal keveredik harczba, mindig hátrányban lesz. Ezen okoskodás helyességét nem czáfolja meg sem az Egyesült-Államok, sem a Svájcz példája. Az Uniót nem fenyegetik hatalmas szomszédok és nincs szüksége külpolitikára. Svájcz csak alkotmányrendszerétől független körülmények folytán tarthatta fenn önállóságát, bár hatalmas és néha ellenséges nemzetek vették körül. Ezenkívül a svájczi köztársaságot ama féltékenykedés is gyengiti, mely a foederalismus kisérője szokott lenni. Ilyen, hogy csak egy példát hozzak fel, az, hogy a végrehajtó hatalom minden tagjának más-más kantonhoz kell tartoznia.[1] Ez a szabály nagyérdemű államférfiakat rekeszthet ki a kormányzásból s így csökkentheti az állam erőit. Az angol ember kézzelfogható fonákságnak tekintene egy olyan törvényt, mely szerint a kabinet minden tagjának más-más grófságbelinek kellene lenni. És ezt az absurdumot kénytelenek eltűrni a svájczi politikusok. Egyike ez ama gyakori eseteknek, melyekben a foederalis érzelmeknek fel kell áldozni a közszolgálat érdekeit. Ezenkívül Svájcz a demokrata foederalismusnak oly alakját uralja, mely az unitarianismus felé hajlik. Az alkotmánynak minden reviziója növeli a nemzet hatalmát a kantonok függet-

[1] Constitution fédérale, art. 96.

lenségének rovására. Ez kétségtelenül részben onnan van, hogy erősíteni akarják a nemzetet a kültámadás ellen. De talán más körülménynek is tulajdonitható. A foederalismus, mely meghatározza, tehát korlátozza, a közigazgatás minden ágának hatáskörét, nem kedvez a kormány beavatkozásának vagyis activitásának. Azért a foederalis kormány alig szolgálhatja a nemzeti közérdeket oly functiók végzésével, melyeket egyének is teljesíthetnek. A foederalis rendszer szempontjából előny lehet ez, de oly előny, a melyet a modern demokraták nem fognak elismerni. Nem képzelhetni érdekesebb példát arra, hogy egy nemzetben vagy nemzedékben ugyanazon időben a közvéleménynek mily ellentétes áramlatai uralkodhatnak, mint azt a tényt, hogy Angliában a foederalismusnak révedező bámulata karöltve jár az u. n. *laissez-faire* tanainak sokkal határozottabb ellenzésével. Oly rendszer, melynek czélja a politikai *status quo* fentartása, nem tűri a társadalmi nagy újitások tervezését.

A foederalismus természetében van, hogy conservativismust hoz létre.

A foederalismus conservativismusa. — Ezen irányzatának két oka van. Láttuk, hogy a foederalis állam alkotmányának nemcsak irottnak, hanem merevnek is kell lennie, vagyis olyannak, melyet a törvényhozás rendes útján módositani nem lehet. A foederalis intézmények lényegéhez tartozó ez a merevség majdnem szükségképen oly gondolkodást kelt a polgárokban, hogy az alkotmánynak minden rendelete változhatatlan, úgyszólván szent. Az amerikai politika legcsekélyebb megfigyelése is mutatja, mily mélyen meggyökeresedett a nép képzeletében az a nézet, hogy az alkotmány a javithatóság körén kivül álló dolog. Az

alkotmány változtatásának nehézsége conservativ érzületet szül s ez a nemzeti conservativismus egy további akadálya az alkotmány módosításának. A lordok háza századok óta létezik, az amerikai szenátus körülbelül száz év óta áll fenn; de sokkal könnyebb volna a lordok házát eltörülni vagy átváltoztatni, mint a szenátus szervezetét módosítani. Ehhez kell vennünk azt, hogy a foederalis alkotmány mindig általános elveket állít fel, melyek az alkotmányban levén kimondva, idővel babonaszerű tiszteletre tesznek szert s így, ha elméletileg nem is, de tényleg fedve vannak a változás és a birálat ellen. Az amerikai gondolkodás egész fejlődését azon elv irányította, hogy a törvényhozás ne gyengítse a szerződések kötelező erejét. Hogy az ilyen szabály, ha az alkotmányban van kijelentve, mily conservativ eredményeket szül, azt megmérhetjük a következő elmélkedésből. Ha Angliának ilyenfajta a biróságokat kötelező törvénye volna, az Irish Land Act alkotmányellenes és érvénytelen lett volna; az 1869-iki Irish Church Act, legalább részben, jogilag annyit érne, mint egy üres papiros és az angol parlament nem egykönnyen hozhatta volna az egyetemi reformról szóló törvényeket. Ha Anglia egyetlenegy olyan elvet tesz magáévá, a milyenek az Egyesült-Államok alkotmányában előfordulnak, ez — bátran mondhatjuk — az újabb parlamenti törvényhozás leghatalmasabb tevékenységét megakaszthatta volna.

A foederalismus legalis szelleme. — A foederalismus végül a legalismust jelenti, vagyis azt, hogy a biróság túlnyomó tényező az alkotmányban, a népszellemnek pedig túlnyomó eleme a legalitás.

Hogy az olyan confoederatióban, a milyen az Egyesült-Államok, a biróságok lesznek az alkotmányos intéz-

kedések sarkpontjává, magától értetődik. A souverainitás egy oly testületnél van, mely ritkán gyakorolja hatalmát s mely úgyszólván csak potentialiter létezik; az egyes törvényhozások csak alárendelt törvényalkotó testületek, melyek szorosan véve csak szabályzatok beczikkelyezésére jogosítvák; a végrehajtó hatalom hatáskörét is korlátozza az alkotmány; az alkotmány magyarázói a birák. Ezek hivatása tehát mind a kormány, mind a törvényhozás hatáskörét maghatározni, döntésük felebbezhetetlen; miből következik, hogy a biróság adott esetben nemcsak őre, hanem ura is az alkotmánynak.[1] Legjobb világításba helyezi a foede-

[1] Az „alkotmány ura" kifejezést, mint túlzót, hibáztatták (Sidgwick, *Elements of Politics*, 616. l.) De e kitételt, bár kétségtelenül erős, kellő értelmében véve, azt hiszem, igazolhatom. Igaz, a mit Sidgwick barátom jól fejt ki, hogy a legfőbb ítélőszék tevékenységét korlátozza először az, hogy a birák fegyelmi felelősség alatt állanak; másodszor az, hogy félnek a zavartól, melyet ítéletük előidézhet. E korlátokhoz egy harmadik, még hathatósabb korlát is járul. A legfőbb ítélőszék biráinak számát a congressus szaporíthatja, döntéseinek pedig még elméletben sincs olyan praecedens jelentőségű erejük, mint az angol felsőház ítéleteinek; ha tehát a legfőbb ítélőszék ítéletei állhatatosan ellenkeznek az Unio kormányát ellenőrző párt felfogásával, ítélkezését meg lehet változtatni az által, hogy birái oly tagokkal szaporíttatnak, kik osztoznak az uralkodó párt felfogásában. (L. Davis, *American Constitutions; the Relations of the Three Departments as adjusted by a Century*, (52—54. ll.) Bizonyára nem lehet tehát igazság szerint állítani, hogy a legfőbb ítélőszék az Egyesült-Államok souverainje. De nézetem szerint annyi igaz, hogy ez a biróság adott esetben hozhat oly ítéletet, mely az alkotmány alkalmazását irányítja. Így például a Dred Scott perben az ítélet, és még inkább az eset eldöntésekor mondott birói vélemények, határozott befolyással voltak arra, hogy a rabszolgatartók és az abolitionisták miképen értelmezzék az alkotmányt. Midőn e biróságról azt mondottam, hogy „az alkot-

ralismusnak a birói testület kiemelkedő állásával való szoros kapcsolatát Svájcz újabb története. A svájczi államférfiak 1848-ban a *Bundesgericht*-nek sokkal kevésbbé hatalmas állást akartak adni, mint a milyen az amerikai legfőbb ítélőszéké. A szövetségi gyűlést tették azzá, a mi némely részben még ma is: végső felebbviteli birósággá. De a viszonyok kényszere erősebb volt, mint a svájczi állambölcseség; az 1874. évi revizió kibővitette a szövetségi biróság hatáskörét.

A biróság állásából származható veszélyek. — Abból a tényből, hogy a foederalis államban az alkotmány egész súlya a biróságokra nehezedik, az a különös veszély állhat elő, hogy a biróság nem tudja elviselni a reá mért terhet. Nincs ország, a melyben több gondot fordítottak volna egy fenséges, tekintélyes nemzeti biróság alkotására, mint az Egyesült-Államokban. Pedig Amerikában, a mint kimutattuk, az alkotmányt nem egyedül a legfőbb ítélőszék őrzi,

mány ura", nem volt szándékom azt vitatni, hogy rendkívüli vagy forradalmi hatalmat gyakorolhat. Kétségtelen az is, hogy a legfőbb ítélőszéket döntéseinél az erőszakoskodásoktól való félelem is befolyásolhatja. Ez a félelem, elismerem, még a legkorlátlanabb kényurat is feszélyezheti elméleti jogainak teljes gyakorlatában. Nem is volt szándékom azt vitatni, hogy a legfőbb ítélőszék, mely éppen nem souverainje az Egyesült-Államoknak, hivatásában azon határokhoz sem volna kötve, melyek még a souverain hatalmat is korlátozzák. Annak mérlegelésénél továbbá, hogy a legfőbb itélőszék tényleg mennyire mehet az elméletileg reá ruházott hatalom gyakorlásában, meg kell jegyeznünk azt is, hogy alig képzelhető, miszerint e biróság hatalmának, mondjuk alkotmányos korlátairól való felfogását az amerikai polgárok nagy része nem helyeselné. Ha tehát az alkotmány értelmezésében a biróság nézete eltérne az elnök vagy a congressus nézetétől, valószinű, hogy a biróság nagy mértékben támaszkodhatik a nemzetre.

hanem az ország minden egyes birája. És mégis kétségtelen, hogy a legfőbb itélőszék alig bír megküzdeni a reá mért feladattal. A *legal tender* (törvényes fizetési eszköz) kérdésében kelt eltérő döntései vagy a Munn v. Illinois ügyben hozott itéleteinek sorozata mutatják, hogy utóvégre a legbecsületesebb birák is csak becsületes emberek és ha politikai vagy államügyek eldöntését bízzák reájuk, rajtuk is erőt vesz a politikai érzület és az államérdek. Mihelyt az ilyen irányzatosság nyilvánvaló lesz, a biróság elveszti erkölcsi tekintélyét és politikai szempontból igazolható határozatai is természetszerű felháborodást és gyanut ébresztenek, hacsak nem állanak meg teljesen a törvény szempontjából is. És valóban állítják is az amerikai kritikusok, hogy a legfőbb itélőszék mindig gyenge volt és ma is gyenge a reá mért teherre, és hogy mindig tehetetlennek bizonyult, ha valamely állammal ellentétbe jutott vagy a szövetségi kormány támogatására nem számithatott. Ez a kritika arra mutat, hogy hiba van e nagy biróság szervezetében. Itéletei erőtlenek, legalább az államokkal szemben, ha az elnök megtagadja végrehajtásukat. „John Marshall", így szólt egy járatos adoma szerint Jackson elnök,[1] „kimondotta az itéletet; hajtsa végre, ha tudja". És az itélet nem is érvényesült. De az Unio legrégibb kora óta ismétlődő e kritikák értékét nem szabad túlbecsülnünk.[2] A laikus könnyen

[1] L. W. G. Sumner, *Andrew Jackson American Statesmen Series*, 182 l.

[2] L. Davis, *American Constitutions; the Relations of the Three Departments as adjusted by a Century*. Davis úr határozottan azon a nézeten van, hogy a biróságok hatalma az Unio alapítása óta úgy az Egyesült-Államokban, mint a különállamokban folyton növekedik. L. Davis, *American Constitutions*, 55—57. ll.

összetéveszti a biró nagyobb elővigyázatosságát a biró gyengeségével. Az idegen megfigyelő legyen tekintettel arra is, hogy azon okok, melyek a foederatióban a legfőbb itélőszékhez hasonló biróságok alakitására vezetnek, annak végleg döntő hatalmát is létrehozzák. A legfőbb itélőszék és az ehhez hasonló intézmények a föderalis szerződésnek oltalmazói, e szerződés állandósága pedig a külön-államok jogainak biztositéka. A ki a foederalis alkotmány fentartását óhajtja, annak azt kell kivánnia, hogy a szövetségi biróságok itéletei engedelmességre találjanak. Nem merész feltevés tehát, hogy, ha az Egyesült-Államok népe fen akarja tartani a foederalismus ellensúlyos rendszerét, végre is kényszeriteni fogja a központi kormányt, hogy támogassa a szövetségi biróság tekintélyét. E biróság kritikusai csaknem annyira mennek, hogy az amerikai népet közömbösnek állitják a külön-államok jogai iránt. Ez az állitás lehet igaz vagy nem; az ilyen dologról angol ember nem itélhet biztosan. De a szövetségi biróságok működésének kritikája keveset bizonyit az intézmény ellen, ha nem mondhat egyebet, mint ama majdnem magától értetődő tételt, hogy a szövetségi biráskodás hatálytalan és felesleges, ha az Egyesült-Államok tényleg megszünnek foederatio lenni. Egységes köztársaságban a szövetségi biróságnak nincs értelme.

Továbbá: a birákat szükségkép valamely nem birói hatalom nevezi ki; a hol pedig a kormány tevékenységét a biróság ellenőrzi, ott ellenállhatatlan hajlandóság lesz oly birákat nevezni ki, kiknek nézetei (lehet, hogy tisztességes okból) megegyeznek a végrehajtó hatalom nézeteivel. Blaine választása ellen erős okul hozták fel, hogy joga lesz négy birót kinevezni, már pedig

az olyan politikus, ki vasutakkal áll összeköttetésben, valószinűleg oly embereket fog belevinni a legfőbb itélőszékbe, kik a törvényt a kereskedelmi társaságok javára fogják értelmeezni. A vád talán alaptalan volt; de maga a vád ténye és hogy még „republikánusok" is kijelentették, hogy megjött az idő, mikor a „demokraták" nem lesznek többé kizárva az Egyesült-Államok biróságából, világosan mutatja, hogy azon kétségtelen előnyök mellett, melyekkel az alkotmány kérdéseiben való döntésnek a biróságokra ruházása jár, e rendszernek sajátszezű bajaival is kell számolni.

A foederalismus csak ott lehetséges, a hol a legalitás szelleme az uralkodó. — A föderalis rendszer csak oly közületekben lehet virágzó, melyek a törvényesség szellemétől vannak áthatva és megszokták a törvénytiszteletet. A politikai bölcseletnek nincs kétségtelenebb eredménye, mint ez a tétel. A foederalismus a peres eljárást teszi a törvényhozás helyébe, és csak jogtisztelő nép lesz hajlandó egy peres ügyben kelt itéletet egy törvényczikkel egyenértékűnek elfogadni. Az Egyesült-Államokban a foederalis rendszer azért vezetett oly páratlan sikerre, mert az Unio népe minden más nemzetnél jobban van telítve jogi eszmékkel. A külön-államok alkotmánya vagy a foederalis alkotmány rendeletei körül naponta merülnek fel alkotmánykérdések és azok folyton foglalkoztatják a biróságokat. A polgárok ilykép constitutionalista nemzetté lettek. A nép érzületét legmélyebben izgató kérdések is (milyen például a chinai bevándorlás) birói itéletekben találnak megoldást, melyekben azután a nép megnyugszik. Ezt a békességet, ezt az engedelmességet az amerikaiak annak köszönik, hogy öröklött jogi gondolkozásuknak forrása a common law vagyis

(ha szabad ily kifejezést használnom) a világ „legtörvényszerűbb jogrendje“. Tocqueville már régen megjegyezte, hogy törvény- és igazságtisztelet dolgában a svájcziak igen távol állanak az amerikaiaktól.[1] Az utóbbi negyven év eseményei talán azt mutatják, hogy kevésre becsülte a svájcziak törvénytiszteletét. De a Svájcz oly törvényekhez szokott, melyek nagy discretionarius jogokat adnak a végrehajtó hatalomnak és a melyek sohasem választották el teljesen a birói hatáskört a kormányzatitól. Azért a svájczi foederalismus csakugyan azon a ponton nem éri el czélját, a hol ezt várni lehet: a birói hatalom ama teljes érvényesülésében, mely a tökéletes föderalis rendszer szükséges kelléke. De a svájcziak, bár a birói ítéletet nem tisztelik úgy mint az amerikaiak, mégis törvénytisztelő nemzet. Nem igen van állam, a hol a nép tömege oly nagy politikai befolyást engedne a biróságoknak. Oly nép, mely nem tud megnyugodni az esetleg téves birói döntés véglegességében is, alig lehet hasznavehető tagja a foederalis államnak.[2]

[1] L. az alant 174—176. lapokon idézett helyeket.

[2] L. a Függelék VIII. jegyzetét: „A svájczi foederalismus“.

MÁSODIK RÉSZ.

A JOG URALMA.

NEGYEDIK FEJEZET.

A jog uralmának természete és általános értelme.

A jog uralma. — Anglia politikai intézményeit a norman hódítás óta minden időben két vonás jellemezte.

Az első: a központi parlament mindenhatósága vagyis a parlamentnek az egész ország fölötti, kétségbe nem vont fensősége. Történetünk régibb korszakában az államnak vagy a nemzetnek ez a fensősége a korona hatalmában nyert kifejezést. A király volt a jog forrássa és a rend fentartója. Biróságaink ama szabálya, *tout fuit in luy et vient de luy al commencement,*[1] eredetileg egy valóságos, kétségtelen tény kifejezése volt. Ez a királyi fensőség ma azon parlamenti souverainitássá változott át, melylyel az eddigi fejezetekben foglalkoztunk.[2]

A második jellemvonás, mely az elsővel szoros kapcsolatban áll: a jog uralma vagy fensősége. Az angol államtannak ezt a sajátságát jól fejezi ki a következő régi birósági mondás: *La ley est le plus haute inheritance, que le roy ad; car par la ley il même et toutes ses sujets sont rulés, et si la ley ne fuit, nul roy, et nul inheritance sera.*[3]

[1] Year Books, XXIV. Edward III; idézi Gneist, *Englisches Verwaltungsrecht,* I. 454. l.

[2] L. az I. Részt.

[3] Year Books, XIX. Henry VI., idézi Gneist, *Englisches Verwaltungsrecht,* I. 455. l.

Értekezésünk jelen részében a jognak e fensőségével vagyis azzal fogunk különböző szempontokból foglalkozni, hogy miképen biztositja az angol alkotmány az egyéni jogokat.

Idegen megfigyelők is jelezték a jog uralmát Angliában. — Az angol erkölcsök idegen megfigyelői, milyenek Voltaire, De Lolme, Tocqueville, Gneist, maguknál az angoloknál is jobban bámulták azt a tényt, hogy Európának alig van része, melynek kormányzata oly mértékben állana a jog uralma alatt, mint Angliáé; az angol szokások és érzületek jogszerűségének bámulata és csodálata sehol sem nyert találóbb kifejezést, mint Tocqueville iratainak egy érdekes helyén, a hol a törvényeket és szokásokat átható szellem tekintetében összehasonlitást tesz az 1836-iki Svájcz és Anglia között.

Tocqueville a svájcziaknak a törvény iránti tiszteletlenségéről, ellentétben Angliával. — „Svájczot — így ír — nem az Egyesült-Államokkal, hanem Angliával fogom összehasonlitani s állítom, hogy ha a két államot vizsgáljuk vagy csak felületesen nézzük is, meglepő különbségekkel fogunk találkozni. Egészben véve az angol királyságot sokkal republikánusabbnak tartom, mint a helvét köztársaságot.

„A főkülönbség az intézményekben és kivált az erkölcsökben van.

„1. Svájcz legtöbb kantonjában a sajtószabadság egészen új dolog.

„2. Legnagyobb részükben még tökéletlenül van biztositva a személyi szabadság; közigazgatási uton, különös alakszerűségek nélkül fogják el és tartóztatják le az embert.

„3. A biróság általában nem egészen független.

„4. Az esküdtszék valamennyi kantonban ismeretlen.

„5. Több kantonban harminczkyolcz évvel ezelőtt a népnek még mi politikai jogai sem voltak; ilyenek Aargau, Thurgau, Tessin kantonok, valamint Zürich és Bern kantonok egyes részei.

„Fentebbi megjegyzésünk nemcsak az intézményekről áll, hanem még sokkal inkább az erkölcsökről.

„1. Svájcz igen sok kantonjában nincs gyakorlatban a self-government, de a polgárok többségének érzéke sincs iránta. Válságok idején ellátják ugyan ügyeiket; de nem találni náluk a politikai jogokra való azt a vágyakozást, a közügyekben való részvételnek ama szükségét, mely az angolokat folyton nyugtalanítani látszik.

„2. A svájcziak visszaélnek a sajtó új szabadságával; lapjaik sokkal „forradalmiabbak“ és kevésbbé praktikusak, mint az angol ujságok.

„3. A svájcziak az egyesülést oly szempontból látszanak felfogni, mint a francziák, vagyis forradalmi eszköznek tartják, nem pedig a jogsérelmek lassú, nyugodt orvoslási módjának. Az egyesülés mesterségében és az egyesülési jog gyakorlatában tapasztalatlanok.

„4. A svájcziaknál nem találjuk a jogszolgáltatás iránti azon érzéket, mely az angolokat oly kiválóan jellemzi; a közvélemény a biróságokat egy rangba helyezi a politikai gépezettel. A jogszolgáltatás iránti érzék és a birónak a politikai ügyekbe való törvényes, békés bevezetése egy szabad népnek talán legjellemzőbb sajátsága.

„5. Végre, a mi tényleg minden egyebet magában foglal, a svájczi ember lelkének mélyében nincs meg a *jognak* ama benső tisztelete, a legalitásnak ama

szeretete, az *erőszak* iránti azon ellenszenv, mely nélkül szabad népet képzelni sem lehet s a mely az idegent Angliában annyira meglepi.

„Röviden megmondom ezen benyomásaim összeségét.

„A ki az Egyesült-Államokban megfordul, önkéntelenül és ösztönszerűen úgy át van hatva attól, hogy a szabadság intézményei, szeretete és szelleme olyképen beolvadtak az amerikai nép összes szokásaiba, hogy fel sem tudja fogni, miként létezhetik más, mint köztársasági kormányforma. Hasonlóképen nem képzelheti az ember, hogy az angolok más, mint szabad kormányforma alatt élhetnének. De ha Svájczban valami hatalom eltörülné a köztársasági alkotmányt, nem bizonyos, hogy a kantonok nagy részénék népe, rövid átmeneti korszak után, könnyen meg nem nyugodnék a szabadság elvesztésében. A fentemlített két államban, nézetem szerint, a szabadság még inkább gyökerezik az erkölcsökben, mint a törvényekben. Svájczban, azt tartom, inkább a törvényeken alapszik, mint az erkölcsökön“.[1]

Mi jelentősége van Tocqueville megjegyzésének a joguralom értelméről? — Tocqueville szavai két tekintetben érintik jelenlegi értekezésünk tárgyát. Világosan utalnak arra, hogy a jog uralma és túlnyomó hatalma vagyis fensősége az angol intézményeknek megkülönböztető jellemvonása. Továbbá reámutatnak nemzeti jellemünknek egy igen általános vonására, mely nagyon figyelemreméltó, de a melyet leírni nehéz. Látjuk, hogy Tocqueville nyilván zavarban van, midőn az angol életnek általa rögtön felismert egyik vonását

[1] L. Tocqueville, *Oeuvres complètes,* VIII. 455—457. ll.

akarja jellemezni; elcseréli, összezavarja önkormányzati szokásainkat, rendszeretetünket, jogtiszteletünket és jogászias gondolkozásunkat. Mindezen sajátságok, szorosan összeforrva, megvannak bennünk, de tévedés volna azonosítani őket egymással. De ha még egy oly éleseszű biráló, mint Tocqueville is, csak nehezen volt képes az angol élet egyik legkiválóbb sajátságát jellemezni: ebből bátran következtethetjük, hogy mi magunk is, midőn azt emlegetjük, hogy az angolok a jog szerint kívánnak kormányoztatni, hogy a jog fensősége az angol alkotmány egyik jellemvonása, — oly szavakat használunk, melyeknek reális jelentése van ugyan, de a melyeknek értelme a legtöbb ember előtt határozatlan, kétséges. Ha tehát teljes jelentősége szerint akarjuk méltatni azon eszmét, melyet „a jog uralma, fensősége, hatalma“ szavakkal szoktunk kifejezni: előbb pontosan meg kell határoznunk, hogy mit értünk e kifejezések alatt, midőn az angol alkotmányra alkalmazzuk őket.

A jog uralmának hármas jelentése. — Midőn azt mondjuk, hogy az angol alkotmánynak egyik jellemvonása a jog uralma vagy fensősége, e kifejezésben három különböző, bár rokon fogalmat kapcsolunk össze.

A kormánynak nincs arbitrarius hatalma. — Először azt értjük alatta, hogy senkit sem lehet büntetni, vagyis testében vagy javaiban szenvedésnek alávetni, hacsak az ország rendes biróságai, a törvény rendes útján meg nem állapították, hogy tüzetes törvénysértést követett el. Ebben az értelemben a jog uralma ellentétbe van helyezve az olyan kormányrendszerrel, melyben egyes hivatali személyek tág, arbitrarius vagy discretionarius kényszerjogokat gyakorolnak.

Mai különbség Anglia és a continens között. — A mai angol ember első tekintetre talán csodálkozni fog azon, hogy a „jog uralmát“ (abban az értelemben, melyben e kifejezést most használjuk) az angol intézmények sajátszerűségének tekintik, holott az mai napság nem valamely egyes nemzet sajátságának, hanem a civilizált, rendezett államok közös tulajdonságának vehető. De még ha megfigyelésünkkel csupán a mai Európára szorítkozunk is, könnyen meg fogunk győződni, hogy a „jog uralma“, még e szűk értelmében is, Angliának és azon államoknak sajátsága, melyek, miként az amerikai Egyesült-Államok, angol hagyományokat örököltek. A végrehajtó hatalom minden continentalis államban sokkal terjedelmesebb discretionarius jogokat gyakorol a letartóztatás, ideiglenes fogság, kiutasítás és hasonló jogkorlátozások tekintetében, mint a milyeneket az angol kormány jogosan igénybe vehet vagy tényleg gyakorol. Bizonyos újabb svájczi események, melyek, mellesleg szólva, meglepően igazolják Tocqueville ítéletét e nemzet jelleméről, arra intenek bennünket, hogy a hol discretio van, ott tere van az önkénynek is, és hogy a kormány discretionarius hatalma, a köztársaságban épp úgy mint a monarchiában, az alattvalók törvényes szabadságának bizonytalanságát jelenti.

Ellentét Anglia és a continens között a 18. században. — Ha azonban Európát csak azon állapota szerint ítéljük meg, a melyben 1889-ben találjuk, úgy mondhatni, hogy ott ma a törvény uralma csaknem épp oly jól meg van állapítva, mint Angliában és hogy a törvények ellen nem vétő magánembert, legalább ha politikába nem avatkozik, sem a kormány, sem más valaki nem igen fogja háborgatni. Innen van, hogy kissé

nehezen tudjuk megérteni, miért tekintik az idegenek az angol alkotmány legmeglepóbb vonásának, sőt lényeges tulajdonságának azt, hogy sem a koronának, sem a kormánynak, sem más hatóságnak nincs arbitrarius hatalma.[1]

Éppen nem fogunk ezen csodálkozni, ha visszapillantunk azon időkbe, mikor az idegen bölcselők méltatni és bámulni kezdték az angol alkotmányt. A tizennyolczadik században sok continentalis kormányzat éppen nem volt oppressiv, de nem volt continentalis állam, hol az ember biztosítva lett volna az arbitrarius hatalom ellenében. Nem annyira a kormányrendszer jósága és enyhesége volt Anglia sajátja, hanem inkább kormányzatának törvényszerűsége. Mikor Voltaire, ki kora gondolkozásának képviselője volt, Angliába jött, uralkodó érzése nyilván az volt, hogy elhagyta a despotismus birodalmát és oly országba tért, melynek törvényei talán kemények, de a hol a jog és nem a szeszély kormányozza az embereket.[2] Volt is oka a különbséget érezni.

[1] „La liberté est le droit de faire tout ce que les lois permettent; et si un citoyen pouvait faire ce qu'elles défendent, il n'aurait plus de liberté, par ce que les autres auraient tout de même ce pouvoir.“ Montesquieu, *De l'Esprit de Lois*, Livre XI. chap. III.

„Il y a aussi une nation dans le monde qui a pour objet direct de sa constitution la liberté politique“. Ibid. chap. V. Ez a nép az angol.

[2] Les circonstances, qui contraignaient Voltaire à chercher un refuge chez nos voisins devaient lui inspirer une grande sympathie pour des institutions où il n'y avait nulle place à l'arbitraire. ‚La raison est libre ici et n'y connaît point de contrainte‘. On y respire un air plus généreux, l'on se sent au milieu de citoyens qui n'ont pas tort de porter le front haut,

1717-ben a Bastilleba zárták egy oly költemény miatt, a melyet nem írt, a melynek szerzőjét nem ismerte és a melynek tartalmával nem értett egyet. Angol ember szemeiben még növeli e dolog furcsaságát az a körülmény, hogy a regens az egészet inkább tréfának tekintette s azzal gúnyolta a „Láttam" szatira íróját, hogy oly börtönbe kerül, melyet „nem látott".[1] 1725-ben Voltaire-t, ki akkor hazájának irodalmi hőse volt, elemelték egy herczeg asztala mellől s a lakájok, nemes gazdájuk jelenlétében, elverték; ezért sem törvényes, sem becsületbeli elégtételt nem tudott kapni s mikor meggyaláztatását panaszolta, másodszor is a Bastilleba került. Ekkor lakott utoljára franczia börtönben; de egész élete az önkényuralom elleni küzdelemben telt el és csak hírneve, simasága, roppant találékonysága s utóvégre gazdagsága mentették meg az időleges fogságnál sokkal keményebb büntetésektől. Voltaire végre is csak a számkivetés árán mentette meg életét és vagyonát. A ki látni akarja, mí rendkívüli jelenség volt a tizennyolczadik századbeli Angliában fennállott jogfensőség, olvasson oly műveket, a milyen *Morley* Diderot Élete. A franczia Encyclopaedia megjelenése végett huszonkét éven át folytatott küzdelem nem volt egyéb, mint Francziaország legkiválóbb íróinak viaskodása gondolataik közölhetése végett. Nem tudom, mi mutatja inkább a franczia kormány csökönyös önkényét: ama küzdelemnek súlyossága-e vagy sikere.

de marcher fièrement, sûrs qu'on n'eût pu toucher à un seul cheveu de leur tête, et n'ayant à redouter ni lettres de cachet, ui captivité immotivée." Desnoiresterres, *Voltaire*, I. 365. l.

[1] Desnoiresterres, I. 344—364. ll.

A király törvénykívülisége nem csupán oly kiválóan borzalmas fejedelmek sajátja volt, mint XV. Lajos; benső tulajdonsága volt az a franczia igazgatásnak. Általában azt hiszik, hogy XVI. Lajos nem volt kényúr, bizonyosan nem volt kegyetlen. De tévedés volna azt hinni, hogy a franczia monarchiában egészen 1789-ig a joguralomhoz csak távolról is hasonló állapot létezett. A Chevalier D'Eon őrülete, üldöztetése és titkai mintegy száz évvel ezelőtt épp oly zajt ütöttek, mint napjainkban a praetendens csalárdságai. E dolgok emlékét nem érdemes fölеleveníteni. De azért nem szabad felednünk, hogy 1778-ban — Johnson, Adam Smith, Gibbon, Cowper, Burke és Mansfield napjaiban, az amerikai háború idején és tizenegy évvel az États Généraux egybehívása előtt — egy vitéz katonatiszt és jeles diplomata egy még ma sem ismert bűnéért, birói vizsgálat és ítélet nélkül, oly büntetést és meggyalázást szenvedhetett, melylyel a keleti despotismus hóbortos szeszélyének kinzásai is alig versenyezhetnek.[1]

És ne higyjük, hogy a tizennyolczadik század vége felé a franczia kormányzat önkényesebb volt, mint más államoké. A ki ezt hiszi, egészen félreismeri a continens akkori állapotát. Francziaországban a jognak és a közvéleménynek sokkal nagyobb súlya volt, mint Spanyolországban, az olasz államokban vagy a német fejedelemségekben. A kényuralom mindazon gonoszságai, melyek a franczia nagy birodalomra vonták a világ figyelmét, még csúfabb alak-

[1] Jellemző, hogy a király még az États Généraux egybehívása után is nyilván vonakodott a „lettres de cachet“ utján gyakorolt jogairól lemondani. L. „Déclaration des intentions du Roi,“ art. 15. Plouard, *Les Constitution françaises*, 10. l.

ban megvoltak oly államokban, melyekben a baj, bár sokkalta nagyobb volt, nem keltett figyelmet. A franczia fejedelem zsarnokságát súlyosabban birálták, mint egy sereg apró kényúr törvénytelenségeit; nem azért, mintha a franczia király más koronás főknél önkényesebben uralkodott volna, hanem azért, mert egy oly kiváló nemzet, mint a franczia, különös igényekkel látszott birni a szabadságra, és mert a régi franczia királyság typikus képe volt a despotismusnak. Ez teszi érthetővé a lelkesült örömzajt, melylyel Európa a Bastille ledőltét üdvözölte. Mikor bevették, nem volt benne tíz fogoly; ugyanakkor százával sinlődtek az adósok az angol fogházakban. És mégis egész Anglia oly tüzes ujjongással fogadta a franczia nép győzelmét, hogy azt századunk angoljai első tekintetre alig fogják érthetőnek találni. Mélyebb elmélkedés megmagyarázza, mi okozta e hangulatot, melyben akkoriban a civilizált világ széltében osztozott. A Bastille a törvénytelen hatalomnak látható jelképe volt. Bukása méltán keltette azt az érzületet, hogy Európa többi részeire is bekövetkezett a jog uralma, mely Angliában már fennállott.[1]

A rendes biróságok kezelte rendes törvé-

[1] Hogy miképen éreztek az angolok a francziák szolgaságáról, erre nézve l. Goldsmith, *Citizen of the World,* III. k. IV. levél. U. o. XXXVII. levél, 143. l., olvasható ama két tény szembeállítása, hogy lord Ferrerst kivégezték, míg egy franczia nemes ember büntetlenül gyilkolhatott, mert rokonságban volt a királyi családdal. Európa általános érzelmeiről l. Tocqueville, *Oeuvres complètes,* VIII. 57—72. ll. A jog uralma ebben az értelemben azt jelenti, hogy a koronának vagy szolgáinak nincs joguk bűnmentességet adni. L. Bill of Rights, Preamble 1, Stubbs, *Select Charters* (2. kiad.) 523. l. V. ö. Miller v. Knox, 6 Scott, 1; Attorney-General v. Kissane, 32 L. R. Ir. 220.

nyeknek mindenki alá van vetve. — Ha „a jog uralmá"-ról, mint hazánk egyik jellemző intézményéről beszélünk, ez alatt másodszor[1] azt értjük, hogy itt nemcsak senki sem áll a törvény fölött, de hogy minden ember, tekintet nélkül rangjára vagy állására, az ország közönséges törvényének van alávetve s a közönséges biróságok elé állitható.

Anglia a legvégső következményekkel elfogadta a törvény előtti egyenlőség eszméjét vagyis azt, hogy a polgárok összes osztályai a közönséges biróságoktól kezelt ugyanazon törvénynek vannak alávetve. Nálunk minden tisztviselőt, a miniszterelnöktől le a közrendőrig vagy az adószedőig, az a felelősség terheli jogilag nem igazolható tetteiért, mint minden más polgárt. Gyűjteményeink telve vannak oly esetekkel, melyekben köztisztviselők állottak a biróság előtt és mint közpolgárok itéltettek büntetésre vagy kártéritésre oly cselekményekért, melyeket hivatali hatáskörükben, de törvényes hatalmuk túllépésével követtek el. A gyarmat kormányzója,[2] az államtitkár,[3] a katonatiszt,[4] az alantas tisztviselők, még ha feljebbvalóik parancsát teljesitik is, épp úgy felelnek a törvénynyel ellenkező tetteikért, mint a magán-, nem hivatalos személy. A tisztviselők, pl. a katonák[5] vagy az állami egyház papjai, Angliában épp úgy mint másutt, oly törvények alatt állanak ugyan, melyek a nemzet egyéb osztályaira nem vonatkoznak, és bizonyos esetekben oly

[1] Első értelmét l. fentebb 171. l.

[2] Mostyn v. Fabregas, Cowp. 161; Musgrave v. Pulido, 5 App. Cas. 102; Governor Wall's Case, 28 St. Tr. 51.

[3] Entick v. Carrington, 19 St. Tr. 1030.

[4] Pillips v. Eyre, L. R. 4 Q. B. 225.

[5] A katonák jogi helyzetéről l. alant a VIII. és IX. fejezeteket.

biróságok elé állithatók, melyek polgártársaik fölött nem ítélkeznek, s különösen a tisztviselőket némely tekintetben oly törvények kormányozzák, melyeket hivatali jognak lehet nevezni; de ez éppen nincs ellentétben azon elvvel, hogy Angliában mindenkinek az ország törvénye parancsol. Mert a katonának vagy a papnak, állásánál fogva, más törvényes kötelességei is vannak ugyan, mint más embereknek, de ezzel nem menekül a polgár rendes kötelességei alól.

Különbség e tekintetben Anglia és Franczia-ország között. — Az angol ember hajlandó lesz azt képzelni, hogy a jog uralma (abban az értelemben, melyben e kifejezést itt használjuk) az összes civilizált társadalmak közös tulajdonsága. De e feltevés téves. A tizennyolczadik század vége felé Európa legtöbb nemzete meghaladta ugyan azt a fejlődési fokot, melyből Anglia már a tizenhatodik század vége előtt kiemelkedett, hogy ugyanis a nemesek, a papok és mások szembeszállhattak a törvénynyel; de még ma is távolról sem az összes continentalis államokról igaz, hogy ott mindenki ugyanazon törvénynek van alávetve, vagy hogy a biróságok fensősége az egész államra kiterjed. Ha Francziaországot veszszük a continentalis állam typusának, úgy a dolog lényegére nézve határozottan mondhatjuk, hogy a tisztviselők (kik alatt az állam szolgálatában levő összes személyeket értjük) hivatali minőségükben meg vannak védve az ország köztörvénye ellen, ki vannak véve a közbiróságok illetékessége alól és sok tekintetben egyedül a hivatali testületek szolgáltatta hivatali jognak vannak alávetve.[1]

[1] A joguralom és a külföldi közigazgatási jog (droit administratif) közötti különbségről l. a XII. fejezetet.

Az alkotmányjog általános szabályai az ország közönséges jogának folyományai. — A „jog uralma“ vagyis a törvényesség szellemének túlnyomó volta, még egy harmadik értelemben is az angol államrend sajátszerűségének tekinthető. Mondhatjuk, hogy az alkotmányban azért uralkodik a jog, mert az alkotmánynak általános elvei (pl. a személyes szabadság, a nyilvános gyülekezés joga) nálunk birói döntések eredményei, melyek az egyéni jogoknak vitássá vált eseteiben keletkeztek;[1] holott sok külföldi alkotmányban az egyéni jogoknak olyan a milyen biztositéka az alkotmány általános rendelkezésein alapszik.

Ebből áll, legalább részben, az a tény, melyet egy járatos, de félrevezető tétel általánosságban mond ki, hogy ugyanis „az alkotmány nem készült, hanem termett“. Ez a mondás, szó szerint véve, absurdum. „A politikai intézmények — e tény néha nem vétetik figyelembe — az emberek művei, eredetüket és néha egész létüket az emberi akaratnak köszönik. Az emberek nem készen megteremve találták őket egy szép nyári reggelen. Nem is hasonlitanak a fához, mely ha el van ültetve, „nő“, míg az emberek „szunnyadoznak“. Életük minden szakában az ember tudatos munkája teszi őket azzá, a mik.“[2]

Mindamellett az a tétel, hogy az alkotmány úgyszólván önkéntelen termék, mely oly szoros kapcsolatban áll a nép életével, hogy alig tekinthetjük az

[1] V. ö. Calvin's Case, 7 Coke, Rep. 1; Campball v. Hall, Cowp. 204; Wilkes v. Wood, 19 St. Tr. 1153; Mostyn v. Fabregas, Cowp. 161. A parlamenti jogdeclaratiók, milyen a Petition of Right és a Bill of Rights, bizonyos rokonságban vannak a birói döntésekkel.

[2] Mill, *Representative Government*, 4. l.

emberi akarat és működés eredményének, laza és határozatlan módon bár, de mégis azt a tényt emeli ki, hogy némely kormányzati alakulatok, közöttük az angol alkotmány is, nem egy csapásra jöttek létre és nem a közönséges értelemben vett törvényhozásnak készítményei, hanem az egyéni jogok érdekében a biróságok előtt folyt küzdelmek gyümölcsei. Szóval, alkotmányunk birócsinálta alkotmány és magán viseli a birócsinálta jognak összes jó és rossz jellemvonásait.

Különbség az angol és a külföldi alkotmányok között. — Ebből nevezetes különbségek állanak elő az angol alkotmány és a legtöbb külföldi alkotmányok közt.

Az angol alkotmányban hiányzanak ama jogkijelentések és jogmeghatározások, melyeket az idegen alkotmányszerzők annyira kedvelnek. A mi elveket az angol alkotmányban találunk, azok, miként a birói törvényhozás összes megállapitásai, csak a birói itéletekből és kijelentésekből vagy egyes panaszokat orvosló törvényekből vont generalisatiók, mely utóbbiak igen hasonlitanak a birói itéletekhez, sőt tényleg nem egyebek, mint a „parlamenti legfőbb itélőszék“ döntései. Ugyanezt más módon igy fejezhetjük ki: Oly államban, milyen pl. Belgium, hol az alkotmány egy törvényhozási végzemény alkotása, az egyéni jogoknak az alkotmányhoz való viszonya nem olyan mint Angliában, hol maga az alkotmány is törvényes döntéseken alapszik. Belgiumról, a rendszeres törvényhozás útján készült alkotmánynyal biró államok typusáról, joggal mondhatjuk, hogy ott az egyéni szabadsághoz való jogokat az alkotmány adja meg és biztositja.[1] Angliában az egyénnek a személyes sza-

[1] L. alant 195. s k. ll.

badsághoz való joga az alkotmánynak része, mert e jogot a birói döntvények biztositják és a *Habeas Corpus*-törvények csak kiterjesztették vagy megerősitették. Ha a logika formuláit jogi tárgyakra lehet alkalmazni, a belga és az angol alkotmány ebbeli különbségét úgy fejezhetjük ki, hogy Belgiumban az egyéni jogok az alkotmány elveiből vont deductiók, míg Angliában az alkotmánynak u. n. elvei a biróságoknak egyes emberek jogairól szóló ítéletei alapján készült inductiók vagyis generalisatiók.

Ez természetesen csak alaki különbség. A szabadság Belgiumban épp oly biztos, mint Angliában. Ily körülmények között egészen egyre megy, akár azt mondjuk, hogy az emberek azért nem forognak az önkényes letartóztatás veszélyében, mert a szabadságot az alkotmány biztosítja, akár azt, hogy a szabadság joga — vagyis az önkényes letartóztatás elleni oltalom — része az alkotmánynak, mert a közönséges jog biztositja. De ha e tisztán alaki különbségnek — mindig feltéve, hogy az egyéni jogok tényleg biztosítvák — magában véve nincs is fontossága: mégis az, hogy a személyes szabadsághoz vagy a vallásgyakorlathoz való jog valószinűleg megvédve marad-e, nagyrészt attól függ, vajjon azok, kik hazájuk alkotmányát tudatosan vagy öntudatlanul alakitják, a jogoknak meghatározására, kijelentésére fektetik-e a fősúlyt, avagy arra-e, hogy a jogok érvényesitésének és biztositásának eszközeiről kell gondoskodni. Már pedig a külföldi alkotmányszerzők többnyire a jogok kijelentését tették előtérbe. Sok esetben nem is érheti őket ezért szemrehányás. Eljárásukat többnyire a viszonyok kényszere és az a felfogás szülte, hogy a törvényhozónak természetszerű és igazi feladata általános

jogszabályok kijelentésében áll. De a történelem bizonyitja, hogy a külföldi alkotmányszerzők, a jogok meghatározásával vesződve, nem voltak kellő figyelemmel arra, hogy a megállapitott jogok érvényesitésének eszközeiről is okvetlenül gondoskodni kell. Az 1791-iki alkotmány kijelentette a lelkiismeret, a sajtó, a nyilvános gyülekezés szabadságát, a tisztviselők felelősségét;[1] de nincs a világtörténelemnek korszaka, a mikor e jogok, együtt és egyenként, annyira bizonytalanok, sőt mondhatni, nem is létezők lettek volna, mint a franczia forradalom tetőpontján. Azt is méltán kétségbe vonhatná az ember, hogy e jogok és szabadságok nagy része még ma is oly jól van-e megvédve a franczia köztársaságban, mint az angol monarchiában. Ellenben az egész angol alkotmányon a jog és a jog érvényesitése közötti ama válhatlan kapcsolat vonul végig, mely a birói törvényhozásnak erőssége. Az a közmondás: *ubi jus ibi remedium*, e szempontból mégis csak több egy tautolog tételnél. Az alkotmányjogra alkalmazva azt jelenti, hogy azon angol emberek, kik az alkotmánynak nevezett bonyodalmas törvény- és intézménysorozatot létesitették, figyelmüket inkább az egyes jogok érvényesitésének eszközeire vagyis (a mi ugyanazon dolognak más szempontból való látása) meghatározott jogtalanságok elhárítására irányozták, mint arra, hogy az ember vagy az angol ember jogait kihirdessék. A *Habeas Corpus*-törvények nem mondanak ki elvet és nem definiálnak jogokat, de gyakorlati szempontból többet érnek, mint a személyi szabadságot biztosító akárhány alkotmányszakasz. És ne higyjük, hogy a jogok és

[1] L. Plouard, *Les Constitutions françaises*, 14—16. ll.

jogorvoslatok eme kapcsolata, mely az angol intézményeket átható jogi gondolkozáson alapszik, nem fér össze az irott alkotmánynyal, sőt a jogoknak az alkotmányban való meghatározásával is. Az Egyesült-Államok alkotmánya és az amerikai külön-államok alkotmányai irott vagy nyomtatott okmányokba vannak foglalva és jogkijelentéseket is tartalmaznak.[1] De Amerika államférfiai páratlan ügyességgel gondoskodtak az alkotmányokban elismert jogok biztositásának eszközeiről is. A jog uralma az Egyesült-Államoknak épp oly jellemvonása, mint Angliának.

Az a tény, hogy sok külföldi államban a személyi vagyis a személyes szabadsági jogok az alkotmányon alapulnak, holott Angliában az alkotmánytörvény alig egyéb, mint generalisatiója ama jogoknak, melyeket a biróságok az egyéneknek biztositanak, egy további fontos következménynyel is jár. Az alkotmánybiztosította általános jogokat fel lehet függeszteni és ez a

[1] A Petition of Right, a Bill of Rights, valamint az amerikai Declarations of Rights oly általános elvek kijelentését foglalják magukban, melyek hasonlítanak ama kijelentésekhez, melyeket a külföldi alkotmányszerzők és különösen az 1789-iki híres *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* ismernek. De az angol vagy az amerikai kijelentések és a külföldi jogkijelentések, minden látszólagos hasonlatosság mellett, alapjukban véve inkább ellentétesek, mint hasonlók. A Petition of Rights és a Bill of Rights nem annyira jogkijelentések a szó külföldi értelmében, mint inkább a korona igényeinek és praktikáinak elitélése, melyek egyúttal törvényellenieknek nyilvánittatnak. A híres két okiratnak majdnem minden tétele a koronának a felségjog czimén igényelt vagy gyakorolt valamely jogát tagadja meg. Az amerikai kijelentésekben a continentalisokhoz hasonló nyilatkozatok is vannak. A XVIII. századbeli eszmék termékei azok; de úgy hiszem, hogy czéljuk: a törvényhozás működésének az alkotmány útján való ellenőrzése.

külföldön folyton meg is történik. E jogok úgyszólván a közönséges jog és eljárás körén kívül állanak, ezektől függetlenek. A belga alkotmánynak az a kijelentése, hogy a személyes szabadság „biztosíttatik“, arra mutat, hogy ott a személyi jogokat egészen máskép fogják fel, mint az angol jogászok. Mi alig mondhatjuk, hogy az egyik jogunk erősebben van biztosítva, mint a másik. Az önkényes letartóztatás elleni biztonság; a vélemény szabad nyilvánításának joga oly értelemben, hogy annak egyedüli következménye a rágalmazó, lázító vagy istenkáromló nyilatkozatért járó pénz- vagy más büntetés; a tulajdon élvezetének joga: mindez az angol ember felfogása szerint egy és ugyanazon alapon, az országos jogon nyugszik. Az olyan mondást, hogy az alkotmány a jogok valamely osztályát erősebben „biztosítja“, az angol ember fonák, értelmetlen beszédnek tartana. A belga alkotmányban határozott értelme van e mondásnak. Azt jelenti, hogy oly törvényt, mely a személyes szabadságot korlátozza, csak az alkotmánynak az e czélra megállapított módon[1] való megváltoztatásával lehet hozni. De most nem ez érdekel bennünket. Reánk nézve az a körülmény fontos, hogy ott, a hol a személyes szabadság joga az alkotmányban kimondott elven sarkal, könnyen felbukkan az a gondolat, hogy ezt a jogot el is lehet venni vagy fel lehet függeszteni. A hol ellenben a személyes szabadság joga az alkotmány része, mert az ország közönséges jogában gyökeredzik: ott ama jogot a nemzet intézményeinek és erkölcseinek teljes felforgatása nélkül nem lehet lerontani. A *Habeas Corpus*-törvény felfüggesztésének

[1] L. fentebb 113. s k. ll.

nevezett végzemény bizonyos hasonlatosságot mutat ugyan azzal, a mit a külföldön „az alkotmányos biztosítékok felfüggesztése“ nevén ismernek; de az, mindent összevéve, távolról sem jelenti azt, a mit népies neve mondani látszik, és bár eléggé súlyos rendszabály, tényleg nem egyéb, mint a személyes szabadság védelmére szolgáló egy külön jogorvoslatnak felfüggesztése. A Habeas Corpus-törvény fel lehet függesztve és az angolok mégis élvezhetik majdnem összes polgári jogaikat. Minthogy az alkotmány a jog uralmára van alapítva, az alkotmány felfüggesztése, a mennyiben ilyesmi képzelhető, nálunk egyenesen a forradalmat jelentené.

A joguralom jelentéseinek összegezése. — Ama „joguralom“-nak tehát, mely alkotmányunknak egyik alapelve, hármas jelentése van, vagyis három szempontból nézhető.

Jelenti először: a közönséges jognak absolut fensőségét szemben az arbitrarius hatalommal; kizár a kormány részéről minden önkényt, kiváltságot, sőt még tág arbitrarius hatalmat is. Az angolokat a jog, és csakis a jog kormányozza. Nálunk büntetik az embert a törvénysértésért, de más miatt nem lehet büntetni.

Jelenti másodszor: a törvény előtti egyenlőséget, vagyis azt, hogy minden ember a rendes bíróságok kezelte közönséges jog alá tartozik. Ebben az értelemben a „joguralom“ kizárja annak lehetőségét, hogy a tisztviselők vagy mások kivétessenek a többi polgárokat kötelező jog iránti engedelmesség vagy a rendes bíróságok illetékessége alól. Nálunk nem képzelhető intézmény, mely lényegében a franczia „közigazgatási jog“ (droit administratif) vagy a „közigazgatási biró-

ság" (tribunal administratif) intézményének felelne meg.[1] A külföldi államokban dívó „közigazgatási jog" azon felfogáson alapszik, hogy az olyan ügyek vagy viták, melyek a kormányt vagy tisztjeit érintik, nem tartoznak a polgári biróságok hatáskörébe s azokat külön, többé-kevésbbé hivatali testületekkel kell ellát-tatni. Ez az eszme az angol jogban teljesen ismeretlen; ellenkezik az hagyományaink és szokásaink alapjaival.

Használhatjuk végül a „joguralom" szót formula gyanánt annak kifejezésére, hogy nálunk az alkotmányjog vagyis ama szabályok, melyek a külföldi államokban rendszerint az alkotmány-kódexbe vannak felvéve, nem forrásai, hanem folyományai a biróilag körülirt és elismert egyéni jogoknak; szóval: a magánjog elveit nálunk a biróságok és a parlament olykép fejlesztették, hogy megjelölték a korona és szolgáinak helyzetét. Az alkotmány tehát az ország közönséges jogának eredménye.

A joguralom befolyása az alkotmány fő tételeire. — De a joguralom természetének általános meghatározásával nem sokra megyünk. Ha tudni akarjuk, mit jelent ez az elv valósággal, minden alakjaiban és fejleményeiben: akkor az alkotmánynak néhány főbb szabályaiban kell nyomait felkutatnunk. Ennek az lesz legczélszerűbb módja, ha gondosan vizsgáljuk, miképen intéztetnek el az angol jogban a következő tárgyak: a személyes szabadság joga,[2] a szabad vitatkozás joga,[3] a nyilvános gyülekezés

[1] L. a XII. fejezetet.
[2] V. fejezet.
[3] VI. fejezet.

joga,[1] a hadi törvény alkalmazása,[2] a hadsereg jogai és kötelességei, [3] az államjövedelem beszedése és kiadása,[4] a miniszterek felelőssége.[5] Mutatni fogja továbbá az Angliában fennálló joguralom valódi természetét, ha azt szembeállitjuk a *droit administratif* vagyis a több continentalis államban létező közigazgatási jognak fogalmával.[6] Mindezen kérdésekkel egymásután fogunk foglalkozni. De emlékezik talán az olvasó, hogy jelen értekezésemnek nem az a feladata, hogy részletesen, kimeritően ismertesse pl. a *Habeas Corpus*-törvényeket vagy a személyi szabadságot oltalmazó többi végzeményeket. Egyedüli czélja kimutatni, hogy az alkotmányjognak most felsorolt legfontosabb darabjai, alkotmányunknak úgyszólván „czikkelyei", országos jogunknak Anglia összes intézményeiben érvényesülő fensőségét uralják és hogy ezen uralom természetének megvilágitására alkalmasak. Ha valaha, a távol jövőben, alkotmányjogunk kodifikáltatnék, a felsorolt tárgyak mindegyike a kódex egyes czikkelyeiben intéztetnék el. Nagy részük már fel is van dolgozva külföldi államok irott alkotmányaiban, különösen a belgában, mely, mint már emlitők, fényesen összefoglalta az angol alkotmánytan vezérelveit. Czélszerű lesz tehát néha azon módszert követnünk, hogy tárgyunkat a belga, esetleg más alkotmánynak idevágó, például a személyes szabadságra vonatkozó rendelkezéseivel világitjuk meg, vizsgálván, hogy az abban

[1] VII. fejezet.
[2] VIII. fejezet.
[3] IX. fejezet.
[4] X. fejezet.
[5] XI. fejezet.
[6] XII. fejezet.

foglalt szabály mennyiben van Angliában elismerve, és ha igen, miképen tartják fenn és érvényesitik azt biróságaink. Alkotmányjogunk hiányos ismeretének egyik oka az, hogy jogunkat nagyon is ritkán hasonlitjuk össze más államok alkotmányszabályaival. Itt is, mint mindenütt, a megértésnek egyik főeszköze az összehasonlítás.

ÖTÖDIK FEJEZET.

A személyes szabadság joga.

A személyes szabadság biztonsága a belga alkotmány szerint. — A belga alkotmány hetedik czikke oly elveket állít fel, melyek Angliában régen érvényben vannak. A szembeállítás oly érdekes világításban mutatja az angol alkotmány több kiváló vonását, hogy érdemes e czikket szó szerint idéznem:

„Art. 7. La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures." [1]

Miképen van biztosítva Angliában. — Az angol ember személyes szabadságának biztonsága nem alapszik okiratba foglalt általános rendelkezésen és nem ilyenből ered. A belga alkotmány hetedik czikkében kimondott tételhez legközelebb áll a Magna Chartának híres harminczkilenczedik czikke: [2] *Nullus liber homo capiatur vel imprisonetur, aut dissaisiatur, aut utlagetur, aut exuletur, aut aliquo modo destruatur, nec super eum ibimus, nec super eum mittemus, nisi per legale judi-*

[1] *Constitution de la Belgique,* art. 7.

[2] L. Stubbs: *Chartes* (2. kiad.), 301. l.

cium parium suorum vel per legem terrae; mely helyet a Petition of Right kijelentéseivel kell egybevetni. Ezek a végzemények inkább már létező jogoknak följegyzései, mint jogalkotó törvények. A „biztosíttatik“ kifejezés ellenben, miként már előadtam, igen jellemző; arra utal, hogy a személyes szabadságot, mint különös kiváltságot, az ország közönséges törvénye fölött álló valamely hatalom biztosítja a belgáknak. Az ilyen felfogás teljesen ellenkezik az angol gondolkozással, mert nálunk a személyes szabadság nem kiváltság, hanem az ország közönséges jogának biróilag elismert folyománya. Megfigyelhetjük itt, miként talál alkalmazást az egyes esetre azon általános szabály, hogy nálunk a személyi jog az alkotmányjognak nem folyománya, hanem alapja.

Az, hogy az alkotmány vagy alaptörvény a személyes szabadsághoz való jogot kijelenti, magában véve csak gyenge biztosítéka annak, hogy e jog nem csupán névleges. A ki azt akarja tudni, hogy a személyes szabadság joga mennyire igazán része az alkotmányjognak, az ne csak azt kutassa, hogy mit jelent ez a jog, hanem vizsgálja azon még fontosabb kérdést is, hogy mikép van e jog gyakorlata biztosítva.

A személyes szabadság joga, a mint Angliában értelmezik, lényegileg az egyénnek az a joga, hogy letartóztatásnak, fogságnak vagy egyéb physikai kényszernek csak jogos alapon vettessék alá. A physikai kényszer Angliában *prima facie* törvénytelen és (általában szólva) csak két okkal igazolható: azzal, hogy a fogoly vagyis a kényszert szenvedő személy bűncselekménynyel vádoltatik és ítélethozatal végett a biróság elé állítandó; vagy pedig azzal, hogy bűncselekmény miatt elítéltetvén, büntetést kell szenvednie.

Az ily értelemben vett személyes szabadságot Angliában azon elvnek szigorú megtartása biztosítja, hogy letartóztatásnak vagy bebörtönzésnek csak törvényes eljárásban vagyis (ismét egészen általában szólva) csak a törvényes hatóságnak törvényes parancsa (warrant) alapján van helye.[1] Még fontosabb az, hogy az elv hatályossága megfelelő törvényes eszközökkel van biztosítva. Ilyen eszköz kettő van:[2] elégtétel a törvénytelen letartóztatásért vagy bebörtönzésért vád vagy kereset útján, és a törvénytelen fogság megszüntetése *habeas corpus*-parancs útján. Térjünk át ezen orvoslatok általános jellemzésére.

Eljárás jogtalan letartóztatás esetében.— I. Elégtétel a fogságért. Ha az elégtétel szót tág értelemben veszszük, így szólhatunk: a ki jogtalanságot szenvedett, vagy úgy nyer elégtételt, hogy megbünteteti a sérelmezőt, vagy úgy, hogy kártérítést kap tőle az okozott kárért.

Angliában az elégtétel mindkét módját igénybe veheti az, a kinek személyes szabadságát jogtalanul megzavarták. Tegyük fel például, hogy *X* törvényes ok nélkül leüti *A*-t, vagy rövidebb-hosszabb időre megfosztja szabadságától (műnyelven: letartóztatja). *A* csak

[1] A letartóztatásról l. Stephen, *Commentaries*, IV. (8. kiad.) 340—349. ll.

[2] A személyes szabadság és más jogok további védelmi eszköze az, hogy jogainkat a büntevővel szemben erőszakkal is oltalmazhatjuk és fentarthatjuk, a nélkül hogy a támadón elkövetett sérelemért törvényes felelősséggel tartoznánk. A korlátok, melyek között az angol jog szerint az u. n. „önvédelem“, szabatosabban „törvényes jogainknak saját erőnkkel való fentartása“ meg van engedve, a legbonyodalmasabb jogi kérdések egyike. L. Függelék, IV. jegyzet: „Az önvédelem joga“.

két úton juthat elégtételhez. Elítéltetheti *X*-et bántalmazásért, tehát megbünteti a cselekményért; vagy pedig kártérítésre irányuló kereset (action of trespass) útján olyan pénzbeli kielégítést kap, a milyent az esküdtszék megfelelőnek tart. Tegyük fel, hogy Voltaire 1725-ben egy angol lord felbujtására Londonban részesült volna oly bánásmódban, a milyenben Párisban részesítették. Elégtétele nem függött volna a miniszterium kegyétől vagy barátai jóakaratától. Két utat választhatott volna. Lépéseket tehetett volna a végből, hogy bántalmazói, mint bűntevők, büntető felelősségre vonassanak; vagy pedig, ha ezt jobbnak tartja, polgári perbe foghatta volna őket együtt és egyenként. Perelhette volna a főurat, a ki megverette, a szolgákat, a kik megverték, a rendőröket, a kik bekisérték és a börtönőrt, a ki fogságban tartotta. Megjegyzendő, hogy oly kártérítési kereset, a milyen Voltairet megillette, Anglia minden lakosa ellen indítható. Ily keresetbe fogtak már gyarmati kormányzókat, államtitkárokat, katonatiszteket, kik a haditörvény alatt nem álló személyeket a hadbiróság elé vonták, minden rangú közhivatalnokot. És itt a jog uralmának egy másik oldalával találkozunk. Ha Voltaire Angliában szenved sérelmet, ellenségei közül egy sem menekülhetett volna azon védekezéssel, hogy hivatali minőségében vagy hivatali felsőségének parancsára cselekedett; egyik sem mondhatta volna, hogy kormánytisztviselő, tehát hivatali biróság elé tartozik. Voltaire, hogy példánknál maradjunk, Angliában a rendes biróság elé állíthatta volna összes bántalmazóit, a tisztviselőket is, kik fogva tartották; tehát esküdtbiróság és esküdtek elé, kikről alig lehet föltenni, hogy a hivatali buzgalmat vagy a felsőség rendeletét a törvénysértés jogi vagy erkölcsi mentségeül fogadták volna el.

Mielőtt végeznék ama kérdéssel, hogy a személyes szabadság jogtalan megsértéséből eredő kárért birói úton mikép kereshetni elégtételt: jó lesz megjegyeznünk, hogy biróságaink ilyen és hasonló perekben szorosan követnek két szabályt vagy elvet, melyek alkotmányjogunk egész területén el lévén ismerve, nagyban előmozdították a közönséges jog fensőségének biztositását s ezzel közvetve a korona önkényének megfékezését. Az egyik elv az, hogy a ki jogot sért, személyesen felel a jogtalan vagy sérelmes cselekményért, a melyben részt vesz és — a mi más szempontból ugyanazt jelenti — nem védekezhetik azzal, hogy urának vagy felsőségének parancsára cselekedett. Ha Voltaire-t Angliában fogják el, a meggyalázásában résztvett összes személyeket feleletre vonhatta volna a rajta esett sérelemért. A személyes felelősség e rendszerén alapszik az a dogma, hogy magának a királynak parancsa sem igazolja a sérelmes vagy törvénytelen cselekedetet. A közönséges jog ama szabályán, hogy a jogsértő személyesen felel jogtalanságáért, épült fel a miniszteri felelősség elmélete.

A második nevezetes szabály az, hogy biróságaink a sérelem nagyságára való tekintet nélkül orvosolják a jogsértést. Voltaire bántalmazása és bebörtönzése súlyos sérelem volt; de tévedés volna, melybe csak az eshetik, a ki az angol birósági gyakorlatban járatlan, azt hinni, hogy kártéritési vagy büntető keresetnek csak a személyes szabadság súlyos megsértése esetén van helye. E perek kilencztizedrésze oly sértésekért folyik, melyek magukban véve apróságok. Ha egy verekedő megüti a másikat; ha a rendőr törvénytelenül fog el valakit; ha a tanitó a megengedett időn túl egy félóráig elzárva tartja a gyer-

meket;[1] szóval, ha *X* bármily csekély mértékben zavarja meg *A* személyes szabadságát: birói eljárásnak teszi ki magát a jogsértő, és ha a szenvedő fél meg tudja nyerni a jury részvétét, oly összeget fog kieszközölni, a milyen kárt valósággal vagy az esküdtek mérlegelése szerint szenvedett. Anglia joga minden támadás ellen oltalmazza a személyes szabadságot, úgy mint minden más jogot, és ugyanazt az elégtételt adja (persze nem ugyanazt a büntetést vagy birságot) a személyes szabadságnak legkisebb, mint legnagyobb megsértéseért. Ez nálunk oly természetes dolog, hogy alig ügyelünk reá; de jogrendszerünknek kevés sajátsága járult jobban hozzá a jog uralmának fentartásához, mint az a tény, hogy a jogsértéseket, nagyságukra való tekintet nélkül, ugyanazon biróságok, ugyanazon elvek szerint itélik meg. Az angol jog ma nem ismer kivételes biróságok elé tartozó, kivételes bűncselekményeket.[2]

A törvénytelen fogságot szenvedett embernek az a joga, hogy kiszabadulása után büntetőperbe foghatja kinzóját avagy kereset útján pénzbeli elégtételt követelhet a sérelemért, igen elégtelen biztositéka a személyes szabadságnak. Ha *X* fogva tartja *A*-t, utóbbinak kevés haszna van ama tudatból, hogy szabadságának kétséges visszanyerése után büntettetni és birságoltatni fogja *X*-et. Neki szabadsága kell; a míg ezt vissza nem nyeri, nem remélheti, hogy ellenségét feleletre vonhatja. Nem nagy vigasza lett volna Voltaire-

[1] Hunter v. Johnson, 13. Q. B. D. 225.

[2] Ellentéte eunek a régi franczia monarchiában a hatalmas bűntevők fenyítésére fennállott kivételes jogorvoslati rend, melyről l. Fléchier, *Mémoires sur les Grand-Jours tenus à Clermont* en 1665—66.

nek az a tudat, hogy ha szabadulhatna a Bastille-ből, kártérítést vehetne ellenségein. Ez a lehetőség inkább arra szolgálhatott volna, hogy örökös börtönre kárhoztassák. A szabadság csak úgy biztos, ha a jog, a jogos szabadság megzavarásának büntetésén kívül, arról is kellően gondoskodik, hogy a ki törvényes ok nélkül elzáratott, ki tudjon szabadulni. Ezt a biztosítékot adják meg a *Habeas Corpus*-törvények és a híres *habeas corpus*-parancs.

II. A Writ of Habeas corpus. [1] Nem czélja a jelen előadásoknak a Writ of habeas corpus történetét leírni vagy az erre vonatkozó törvényhozás részleteit ismertetni. Erről és a Habeas Corpus-törvényekről a közönséges jogi kézikönyvek adnak felvilágosítást. Feladatom, általánosságban ismertetni, mily módon biztosítja az angol jog a személyes szabadságot. Ennélfogva a következő tárgyakat fogom előadni: 1. a writ természetét; 2. az u. n. Habeas Corpus- törvények hatályát; 3. pontos jelentőségét annak, a mit nem egészen szabatosan a Habeas Corpus-törvény felfüggesztésének neveznek; 4. a Habeas Corpus-törvényt felfüggesztő törvény viszonyát az Indemnity-törvényhez.

A writ természete. — A jogi okiratok magyarázzák és világosítják meg legjobban a jogi elveket. Czélszerű lesz tehát figyelemmel vizsgálni a writ of habeas corpus szövegét:

„Victoria, Isten kegyelméből Nagybritannia és Irland királynője, a hit védője.

„J. K.-nak, a jersey-i börtön őrének, Jersey szi-

[1] L. Stephen, *Commentaries* (8. kiad.), III. 627—636; 16 Car. 1. c. 10; 31 Car. II. c. 2; 56 George III. c. 100; Forsyth, *Opinions*, 436—452, 481.

getén, és J. C.-nek, ama sziget őrgrófjának, üdvözlet. Parancsoljuk nektek, hogy állítólag az őrzéstek alatti börtönben levő, bármely néven nevezett vagy ismert C. C. W. testét jövő január 18-ik napján Westminsterben biróságunkhoz elénk állitsátok, egyúttal tudassátok elfogatásának és fogvatartásának napját és okát; a végből, hogy meghallgassa és tudomásul vegye együtt és egyenkint mindazt, a mit nevezett biróságunk e részben ott és akkor róla határozni fog; és a jelen parancsot hozzátok oda magatokkal. Tanu Thomas Lord Denman, Westminsterben, uralkodásunk 8-ik évében, deczember 23-ik napján.

A biróság nevében
Robinson.“ [1]

„C. C. W. kérelmére.
R. M. R.
W. A. L., 7. Gray's Inn Square, London.
A nevezett C. C. W. ügyvédje.“

Ezen okirat jellege nyilvánvaló. Rendelet az, melyet jelen esetben a Queen's Bench birósága bocsátott ki s melyben felhivatik valaki, a ki egy foglyot állitólag elzárva tart, hogy ezt a biróság elé állitsa („have the body“, ennek forditása a *habeas corpus* kifejezés), tudassa a bírósággal, miért van a fogoly letartóztatva s így lehetővé tegye, hogy a biróság a fogolyról törvény szerint intézkedjék. Az egész eljárásnak értelme az, hogy a biróság writ of habeas corpus útján bármely letartóztatott embert rögtön előállíttathat, ez tudomást

[1] Carus Wilson's Case, 7 Q. B. 984, 988. E különös esetben a parancs arra hivja fel a börtön őrét, hogy a fogoly testét egy meghatározott napon állítsa a biróság elé. Gyakoribb, hogy a foglyot „a parancs vétele után azonnal“ állítsa a biróság elé.

szerezhet letartóztatása okáról; azután vagy rögtön szabadlábra helyezheti, vagy pedig gondoskodhatik arról, hogy törvény szerinti elbánásban részesüljön, például azonnal tárgyalásra utaltassék.

A rendelet kibocsátását kérheti a fogoly maga vagy nevében más vagy (ha maga gátolva van) bárki, a ki fogságát törvénytelennek tartja. Kibocsáthatja a High Court, törvényszünet idején annak bármelyik birája; a biróság vagy a biró tartozik a rendeletet kiadni és ki fogja adni, ha affidavit alapján okszerűen fölteheti, hogy jogtalan szabadságvesztés esete forog fenn. Szigorúan véve nem mondhatni, hogy a rendelet kibocsátása „magától értődő“ dolog, mert valamelyes okkal támogatni kell azt a föltevést, hogy jogtalan letartóztatás történt. De a writ: „jog“, — a mi azt jelenti, hogy mindig ki kell adni, ha *prima facie* valószinűvé tétetik, hogy jogtalanul fogva tartott egyén javára kéretik. A birósági writ vagy rendelet akárkihez, hivatali vagy magánszemélyhez intézhető, ha valakit tényleg vagy állitólag őrizetében tart. A rendelet teljesitésének elmulasztása contempt of Court (biróság iránti engedetlenség) miatt sommás büntetést von maga után,[1] némely esetben a sértett félnek fizetendő súlyos birságot is.[2] Általában tehát így áll a dolog. A High Court of Justice fel van hatalmazva — a mint azok a biróságok, melyekből alakult, régente fel voltak hatalmazva, — hogy writ of habeas corpus útján előállittathat mindenkit, kiről állittatik, hogy jogtalanul van

[1] Rex v. Winton, 5 T. R. 89, v. ö. 56 Geo. III. c. 100, s. 2. L. Corner, *Practice of the Crown Side of the Court of Queens Bench.*

[2] 31 Car. II. c. 2, s. 4.

letartóztatva. A biróság azután vizsgálhatja a letartóztatás okát, és ha helyét látja, rögtön szabadon bocsáthatja őt. Ezt a hatalmát a biróság mindig gyakorolja, ha bármely folyamodó valószinűvé teszi, hogy Angliában valaki szabadságától jogtalanul meg van fosztva.

A Habeas Corpus-törvények. A habeas corpusparancshoz való jog a common-law-ban megvolt már az 1679. évi híres Habeas Corpus-törvény[1] (31 Car. II. cap. 2) előtt is és méltán kérdezhetni, hogy miért tekintették (még pedig gyakorlati szempontból helyesen) ezt és a későbbi törvényt (56 Geo. III. c. 100) azon alapnak, melyen az angol polgárnak a személyes szabadsághoz való joga nyugszik. Ennek a magyarázata az, hogy 1679 előtt a writhez való jogot mindenféle kifogásokkal és ürügyekkel gyakran meghiusították. A Habeas Corpus-törvényeknek az volt a czéljuk, hogy elejét vegyék a fondorlatoknak, melyekkel akár a rendelet kibocsátására, esetleg a fogoly felszabadítására hivatott birák, akár a börtönőr vagy más személy, ki valakit fogva tart, a writ-et kijátszhatják. II. Károly törvénye, a legrégibb intézkedés, a bűnvádi eljárás alatti fogságra vonatkozik; III. György törvénye, a későbbi végzemény, a bűnvádi eljáráson kívüli eseteket szabályozza.

Válaszszuk el a foglyok e két osztályát.

Az 1679-iki Habeas Corpus-törvény, 31 Car. II. c. 2. — Valaki bűntett vádja alatt van letartóztatva. Ha törvényes elfogatási parancs nélkül fogták el, joga van elbocsáttatását kivánni. Ha törvényes parancs alapján van elfogva, fogságának czélja, az itélőbiróság elé állításának biztositása. Ez esetben helyzete a vád-

[1] 16. Car. I. c. 10. s. 6 is.

beli cselekmény szerint különböző. Kisebb jelentőségű cselekmény (vétség, misdemeanor) esetében rendszerint[1] joga van szabadlábra helyeztetését követelni, ha kellő biztositékot ad, hogy annak idején fogolyul jelentkezik, a tárgyalásra megjelenik és a vádbeli cselekmény miatti itéletét bevárja; műnyelven ezt a biztosíték melletti szabadságjognak nevezik (the right to be admitted to bail). Ellenben súlyosabb bűncselekmény esetén, milyenek a felony és a treason, a fogva levő személynek nincs joga a biztositék melletti szabadonbocsáttatáshoz; egyedüli joga az, hogy gyorsan kapjon itéletet. A writ of habeas corpus kijátszása volna, ha a biróság akár nem vizsgálná a letartóztatási parancs törvényességét, és érvénytelensége esetén a foglyot szabadon nem bocsátaná; akár, ha a letartóztatást törvényesnek találja, a körülmények szerint biztositék mellett szabadlábra nem helyezné vagy azonnal az itélőbiró elé nem utalná.

A törvény az igazságszolgáltatásnak mindezen hibái ellen intézkedik. A bűntett miatti vád alapján elfogott személy helyzete a common-law és a törvény összesitett szabályai szerint lényegileg a következő:

A börtönőr, ki valakit őrizetben tart, felhivásra köteles a foglyot a biróság elé állitani és a fogság valódi okát megjelölni. Ha ez az ok elégtelen, a fogoly természetesen elbocsátandó; ha az ok elégséges, a vétséggel vádolt fogoly rendszerint kivánhatja, hogy ügye tárgyalásáig biztositék mellett szabadlábra helyeztessék; ha bűntettel van vádolva, követelheti, hogy

[1] L. Stephen, *Digest of the Law of Criminal Procedure*, art. 276, note 1 és art. 136, valamint p. 89., note 1. V. ö. 11 & 12 Vict. c. 42, s. 23.

ügye az elfogatása utáni legközelebbi ülésszakban tárgyaltassék, ha pedig akkor nem vétetik elő, biztosíték mellett szabadlábra helyeztessék, kivéve, ha a korona (a vád) tanui nem jelenhetnek meg. Ha ügye az elfogatás utáni második ülésszakban sem tárgyaltatnék, biztosíték nélküli szabadlábra helyezését kivánhatja. Mindezeknek világos eredménye tehát az, hogy a míg a Habeas Corpus-törvény hatályban van, a bűntett vádja alatt elfogott ember nem maradhat soká letartóztatva, mert törvényes eszközei vannak arra, hogy vagy biztosíték mellett elbocsáttassék, vagy gyorsan ítéletet kapjon.

Az 1816-iki Habeas Corpus-törvény, 56 Geo. III. c. 100. — Annak, a ki nem bűntett vádja alatt van letartóztatva, oly védelmi eszközökre van szüksége, melyek fogsága törvényességének gyors eldöntését és azt biztosítják, hogy, a mennyiben törvény szerint szabadsághoz van joga, haladéktalanul elbocsáttassék. Ezt adja meg a writ of habeas corpus. Ha az állíttatik, hogy akár angol, akár idegen ember jogtalanul fosztatik meg szabadságától, a biróság kibocsátja a rendeletet, mely szerint a sértett a biróság elé állítandó. Ha joga van a szabadsághoz, elbocsátja Ha például a gyermeket erőszakkal vonják el szüleitől,[1] ha valakit jogtalanul

[1] L. The Queen v. Nash, 10 Q. B. D. (C. A.) 454; v. ö. Re Agar-Ellis, 24 Ch. D. (C. A.) 317. A Habeas Corpus újabb alkalmazásának eseteire nézve l. Barnardo v. Fow (1892) A. C. 326; Barnardo v. Mc Hugh (1891) A. C. 388; Reg. v. Jackson (1891) 1 Q. B. (C. A.) 671; Cox v. Hakes, 15 App. Cas. 506; Reg. v. Barnardo, 24 Q. B. D. (C. A.) 283; 23 Q. B. D. (C. A.) 305 A Chancery-biróságnak a gyermekvédelem érdekében a Habeas Corpus-törvénytől függetlenül bírt jogáról l. Reg. v. Gyngall (1893) 2 Q. B. (C. A.) 232.

mint őrültet tartanak fogva, ha az állíttatik, hogy az apáczát akadályozzák a kolostor elhagyásában, – szóval, ha férfi, nő vagy gyermek jogtalanul van megfosztva szabadságától, vagy ez valószinűsítve állíttatik: a biróság mindig meghozza a habeas corpus-rendeletet mindazok ellen, kik a sértettet őrzik; teszi ezt oly meghagyással, hogy az illető személyt állítsák a biróság elé. Ha jogszerű ok nélkül szenved szabadságvesztést, elbocsátja. 1816-ig (III. György uralkodásának 56. évéig) azonban e rendelet kieszközlésének módozata oly személyek érdekében, kik bűntettel vádolva nem voltak, nem volt oly tökéletes, mint azoknak esetében, kik büntetendő cselekmény vádja alatt állottak. III. György törvényének a czélja éppen az volt, hogy a nagy Habeas Corpus-törvény tartalmilag az előbbi esetekre is kiterjesztessék.

Mai napság tehát a személyes szabadság biztosítékai Angliában oly erősek, a milyenné törvény csak teheti. A személyes szabadság élvezetének joga feltétlenül el van ismerve. Minden megsértése szabadságvesztéssel vagy birsággal büntettetik; hacsak gyanu is van arra, hogy valaki, akár bűnvád alatt, akár a nélkül, jogtalan fogságot szenved és egyetlenegy ember akad, a ki kész érte tenni valamit: teljesen biztos lehet az iránt, hogy ügyét kellően megvizsgálják és hogy jogtalanul elvont szabadságát visszanyeri. Vegyük elő fentebbi példánkat és képzeljük, hogy Voltaire Londonban részesül oly elbánásban, a milyenben Párisban részesitették. Bizonyára igen gyorsan visszanyerte volna szabadságát. Az eljárás 1725-ben persze nem lett volna egészen oly könnyű, mint ma, III. György törvénye alatt. De bármelyik barátja még akkor is mozgásba hozhatta volna a törvényt. Legalább is oly könnyű lett volna 1725-ben Voltaire-t kiszabadítani,

a milyen lehetséges volt 1773-ban a habeas corpus alapján kieszközölni a Sommersett Jakab nevű rabszolga szabadságát, a kit vasba verve tartottak fogva egy a Temzén álló és Jamaikába készülő hajón.[1]

A habeas corpus-writ története mutatja, mily kiváló gondja van az angol alkotmánynak a „jogorvoslatok"-ra vagyis oly eljárási intézményekre, melyekkel a törvényes jogoknak érvényt lehet szerezni s melyek a pusztán névleges jogot effectiv, reális joggá teszik. A Habeas Corpus-törvények alapjokban eljárási törvények s czéljuk egyszerűen ama törvényes szerkezet javitása, a melylyel a személyes szabadság elismert joga érvényesithető. Rendeltetésük, miként a jogászok befolyása alatt készült legtöbb törvényé, csak az, hogy tényleg létező tapasztalati bajokon segitsenek. Azért II. Károly Habeas Corpus-törvénye igen tökéletlen, korlátolt törvényhozási mű volt s mi angolok közel százötven évig (1679 — 1816) vártunk, míg a törvénytelen fogság alóli szabadulás joga teljesen biztositva lett. De egyik alapjogunknak e jogászias kezelése, minden hibái mellett, azzal a nagy haszonnal járt, hogy a törvényhozási rendezés a kellő pontra irányult. Nem nehéz dolog, de többnyire nincs is nagy köszönet benne, ha a személyes szabadsághoz való jogot kihirdetik. A valódi nehézség a jog gyakorlatának biztositásában van. A Habeas Corpus-törvények elérték e czélt s azért többet tettek az angol szabadságért, mint akárhány jogkijelentés. Sőt bátran mondhatjuk, hogy e törvényeknek nagyobb gyakorlati fontossága van, mint akár az emberi jogok kihirdetésének, a milyennel a külföldi államokban gyakran találkozunk, akár az oly jogászias okira-

[1] Sommersett's Case, 20 St. Tr. 1.

toknak is, milyen a Petition of Right vagy a Bill of Rights; bár ezek a hires végzemények majdnem épp úgy mutatják, mint a Habeas Corpus-törvény, hogy az angol alkotmányjog alapjában véve birócsinálta jog.[1]

A writ of habeas corpus hatása a birói hatalomra. — Az angol alkotmány minden bírálója felismerte a Habeas Corpus-törvények hatását az egyéni szabadság biztositására; de kevesebb figyelemben részesült, bár épp oly figyelmet érdemel, az a körülmény, hogy a writ of habeas corpus kiadásának joga, a mint azt a törvényhozás megerősbitette, döntővé lett a birónak a végrehajtó hatalomhoz való egész viszonyára nézve. A biróságnak ama hatalma, hogy kikényszeritheti a writ végrehajtását, nem jelent kevesebbet, mint hogy a biró felszabadithatja mindazokat, a kik az ő felfogása szerint jogtalanul vannak megfosztva szabadságuktól s igy tényleg véget vethet vagy elejét veheti minden büntetésnek, melyet a korona vagy szolgái a törvénynek birómagyarázta értelme ellenére alkalmazni akarnak. Ennélfogva a biróság — ha nem is névleg, de tényleg — megakaszthatja vagy felülvizsgálhatja a kormány egész administrativ működését és azonnal véget vethet az olyan eljárásnak, mely a törvény betűjével ellenkezik. És ne gondoljuk, hogy talán a nem-használat gyakorlaton kivül helyezte ezt a hatalmat. Gyakran éltek vele, még pedig nagyfontosságú ügyekben; de különben is az a tudat, hogy ily hatalom létezik, irányzó befolyással van a kormány

[1] V. ö. az 1804. évi császári alkotmányt (60—63. cz.), a mely a senatus egy bizottságát hatalmazta fel arra, hogy a kormány törvénytelen letartóztatásainak megszüntetésére tehessen lépéseket. L. Plouard, *Les Constitutions françaises*, 161. l.

magatartására. Egy-két példa legjobban fogja mutatni, miképen folyhat és foly be a writ of habeas corpus útján a „judiciarium“ (hogy ezt a kényelmes americanismust használjam) a kormány intézkedéseire.

1839-ben több kanadai felkelőt hűtlenség (treason) miatt Kanadában transportatióra itéltek. Van-Diemenföldre utaztukban hivatalos őrizet alatt Liverpoolba érkeztek. Az elitéltek barátai kétségbevonták az itélet törvényességét. A foglyok ennek folytán a writ of habeas corpus alapján a fogházból az Exchequerbiróság elé állittattak. Ez megvizsgálta az egész ügyet és végre úgy döntött, hogy a letartóztatás törvényes. De ha a biróság más nézeten lett volna, rögtön szabadlábra helyezte volna őket.[1]

1859-ben egy angol katonatisztet, ki Indiában szolgált, emberölésért törvényszerűen négy évi börtönre itéltek. Büntetésének elszenvedése végett katonai őrizet alatt Angliába kisérték. A rendelet, melynek alapján ide hozták, szabálytalan volt s a fogoly writ of habeas corpus alapján a Queen's Bench elé vezettetvén, e tisztán alaki hiány miatt szabadon bocsáttatott.[2]

Így, hogy egy igen ismeretes példát hozzak fel a birói hatalomnak a végrehajtó hatalmat legközelebbről érintő ügyekben való érvényesülésére: a biróságok ismételve döntöttek a writ of habeas corpus alapján eléjük került esetekben a hajósok erőszakos toborzásának jogáról és e jog gyakorlatának korlátairól; e külön esetben (mely majdnem egyedül áll) a biróságok támogatták ugyan a kiváltság arbitrarius hatalmát, de egyuttal szorosan a szokás és a törvényelfogadta

[1] The Case of the Canadian Prisoners, 5 M. & W. 32.
[2] In re Allen, 30 L. J. (Q. B.) 38.

korlátok közé szorították e hatalom gyakorlatának módját.[1]

Ezenkívül — a mint már jeleztük — a birói hatalom, még ha nem is vétetik igénybe, irányadó befolyással van a kormány intézkedéseire. 1854-ben egy csapat orosz tengerész csavargott a guildfordi utczákon, látszólag megélhetési eszközök nélkül. Egy orosz tengerésztiszt egy angol kikötőben álló orosz hadihajó szökevényeit ismerte föl bennük. A tiszt kivánságára a rendőrfelügyelő segítségével Portsmouthba szállították őket, hogy az orosz hajóra vigyék. Kétség merült fel az egész eljárás törvényes volta iránt. Kérdést intéztek a korona jogtanácsosaihoz s ezek oly véleményt mondottak, hogy „az orosz tengerészeknek a hadnagy kezéhez való kiadása és a rendőrségnek segédkezése az orosz hajóra visszaszállításuknál sérti a törvényt".[2] A tengerészeket alkalmasint szabadlábra helyezték; mindenesetre megtette volna ezt a biróság, ha habeas corpus-rendeletet kérnek vala tőle. Itt látjuk, hogy a biróság oly ügyben tartóztatja a kormány eljárását, melyet a legtöbb államokban a birói hatáskörön kivül álló közigazgatási vagy rendőri kérdésnek tekintenek.

A biróságnak a közigazgatási eljárásra gyakorolt befolyásának legerősebb példái azonban a kiadatási törvény alapján kelt határozatok. Sem a koronának, sem valamely tisztjének nincs joga külföldi büntevőt az országból kiutasítani vagy büntető eljárás czéljából

[1] L. Case of Pressing Mariners, 18 St. Tr. 1223; Stephen, *Commentaries*, II. p. 595; a kényszer útján toborzott hajós érdekében kiadott habeas corpus alakjára nézve v. ö. Corner, *Forms of Writs on Crown Side of Court of Queen's Bench.*

[2] L. Forsyth, *Opinions*, p. 468.

kormányának kiadni.[1] A franczia hamisitót, rablót vagy gyilkost, a ki Francziaországból Angliába menekül, törvény hiján nem lehet itélet és büntetés czéljából hazájába visszaküldeni. Azon állapot, hogy a koronának nem volt joga az idegen büntevőt hazája hatóságának kiadni, annyi bajt okozott, hogy újabban külön kiadatási törvények hatalmazták fel a koronát, hogy idegen államokkal szerződéseket köthessen a büntevők kölcsönös kiadásáról. E jogot azonban ugyanazon törvények, melyek annak egyedüli forrásai, korlátozzák is. Gyakran megtörténik, hogy a büntettes, kit a miniszter rendeletéből elfogtak, kiadatása előtt arról győződik meg, hogy reá a törvény nem alkalmazható. Habeas Corpus-parancsot kér, a High Court elé állittatik, minden kifogása teljes méltatásban részesül;[2] és ha kimutatja, hogy a kiadatási törvény rendeletei nem teljesittettek, vagy hogy azok nem igazolják el-

[1] L. azonban Rex v. Lundy, 2 Ventris 314; Rex v. Kimberley, 2 Stra., 848; East India Company v. Campbell, 1 Ves. Senr., 246; Mure v. Kaye, 4 Taunt, 34; Chitty, *Criminal Law* (1826) pp. 14, 16 azon nézet mellett, hogy a koronának common-law szerint joga van a külföldi büntettest kiadni. Ez a felfogás talán valaha helyes volt. (V. ö. mindazonáltal Reg. v. Bernard, Annual Register for 1858, p. 328, Campbell nézetét In re Castioni (1391), 1 Q. B. 149, 153 Sir C. Russel által idézve, arguendo.) Egy nagy tekintély szerint mindenesetre „megszünt jog lenni. Ha ily alapon valakit elfognának, az intézkedés érvénye bizonyára vita tárgyává tétetnék, s épp oly bizonyos, hogy a felső biróság szabadlábra helyezné a foglyot". Clarke, *Extradition* (3. kiad.), p. 27. A Musgrove v. Chun Teeong Toy-eset (1891) A. C. 272, melyben az állapittatott meg, hogy az idegennek nincs per útján érvényesithető joga angol területre lépni, arra mutat, hogy a koronának common-law szerint talán joga van az idegent angol területről kiutasitani.

[2] In re Bellencontre (1891), 2 Q. B. 122.

fogatását és kiadatását, természetesen azonnal szabadon bocsáttatik.[1]

Láthatni ezekből, hogy a birói hatalom, mely természetesen a törvény szigorú megtartásával gyakoroltatik, ellensúlyozza a korona discretionarius hatalmát. Gyakran útját állja annak, hogy az angol kormány közveszély idején oly óvatossági rendszabályokhoz nyuljon, melyeket minden continentalis állam kormánya önként értetődőknek tekintene. Tegyük fel például, hogy idegen anarchisták jönnek Londonba és a rendőrség alapos okokból gyanítja, hogy szövetkeztek, mondjuk: a parlamenti épület felrobbantására. Tegyük fel azt is, hogy az összeesküvés nincs teljesen bizonyítva. Egy angol miniszternek, ha nincs elkészülve biróság elé vinni az összeesküvőket, nincs módjában elfogatni vagy az országból kiutasitani őket.[2] Letartóztatások vagy elfogatások esetén habeas corpuswrit alapján csakhamar a High Court elé állíttatnának és ez, ha letartóztatásukra valamely tüzetes törvényes ok nem volna kimutatható, azonnal szabadon bocsátaná őket. Politikai vagy — külföldi kifejezéssel — „administrativ“ okokról, melyek az idegen menekültnek elfogatását vagy kiutasítását fölötte kivánatossá teszik, hiába beszélnének a biráknak. Hogy a miniszterelnök vagy a szakminiszter rendeletére fogták el; hogy elfogatása csak administrativ tény; hogy a miniszter esküvel kész erősiteni, hogy a letartóztatás a legsürgősebb közbiztonsági okokból szükséges, vagy hogy

[1] In re Coppin, L. R. 2. Ch. 47; The Queen v. Wilson, 3 Q. B. D. 42.

[2] Ennek ellenkezője volt Lajos Fülöp kormányának elbánása Berry herczegnővel 1833-ban, mire nézve l. Grégoire, *Histoire de France*, pp I. 356—361.

a magas politikának a nemzeti közérdekbe vágó kérdéséről van szó: mindez nem tenné alaptalanná a habeas corpus-ra hivatkozással előterjesztett szabadonbocsáttatási kérelmet. A biró csak azt vizsgálhatná, van-e törvényes vagy szokásjogi szabály, mely megengedi, hogy az idegen szabadságában korlátoztassék. Ha nincs, okvetlenül szabad lábra helyeztetnék. A dolog úgy áll, hogy a birónak a végrehajtó hatalom cselekményeit ellenőrző joga a viszonyok szüksége folytán úgy fejlődött, hogy megakadályozta Angliában az olyan fajta rendszer alakulását, mely a continentalis államok „közigazgatás jog" nevű rendszerének megfelelne. E gyakorlat alapjában kizár minden elméletet, mely az „administrativ tények" vagy a „hatalmak megosztása" körül forog, s melyen, mint később látni fogjuk,[1] a francia *droit administratif* nyugszik; megtagad a koronától, mely szó ma a mindenkori miniszteriumot jelenti, minden discretionarius hatalmat. Szóval, a biróságok tényleges vagy lehetséges beavatkozása, mely többnyire a writ of habeas corpus útján gyakoroltatik, szigorúan a törvény korlátai között tartja a kormány tevékenységét. Angliában az állam büntethet, de alig akadályozhatja meg a bűntettek elkövetését.

Küzdelmek a birák helyzete miatt a tizenhetedik században. — Érthető most már, miért folytak a tizenhetedik században oly gyakran viták a birák helyzetéről és miért forogtak azok oly technikus kérdés körül, hogy lehet-e visszautasitással élni a habeas corpus-parancs ellen.[2] Alkotmányunk jellege és műkö-

[1] L. a XII fejezetet.
[2] Darnel's Case, 3 St. Tr. 1.

dése attól függött, hogy mennyi hatalmat és függetlenséget adunk a biróságnak. A királyi felségjogok támogatói, a kik, mint pl. Bacon, nem ritkán újítók és reformerek voltak, a birói függetlenséget egyértelműnek tekintették a végrehajtó hatalom gyengeségével és a Coke képviselte conservativ legalismus túlsúlyával az egész államrendben. Ellenben a parlament vezetői többé-kevésbbé világosan felismerték, hogy a birói függetlenség volt a common-law vagyis a csupán törvény útján módositható ősi szokás uralmának egyedüli biztosítéka, és hogy Coke, midőn a birói hatalom mellett küzdött, a nemzet jogait védelmezte; talán belátták azt is, bár ez nem bizonyos, hogy a merev törvényesség fentartása, ha néha kényelmetlen is, biztosan a parlament souverainitására fog vezetni.[1]

A Habeas Corpus-törvény felfüggesztése. — Politikai izgalmak idején a biróságoknak ama joga, illetőleg kötelessége, hogy habeas corpus-parancs útján a bűnvád alatt álló személyek perének elintézését vagy ily személyek szabadon bocsátását gyorsitsák, a végrehajtó hatalom alkalmatlan, sőt veszélyes korlátozásának bizonyult. Így jöttek létre azok a törvények, melyeket köznyelven a Habeas Corpus-t felfüggesztőknek neveznek. Azt mondom: „köznyelven“; mert ha a 34 Geo. III. c. 54. végzeményt tekintjük, a mint tekinthetjük is, az ilyen törvények mintájának, láthatjuk, hogy az alig felel meg a szokásos elnevezésnek. E törvénynek, mely még csak nem is említi a Habeas Corpus-törvényt, egyedüli rendeltetése az, hogy

[1] L. Gardiner, *History of England*, II. chap. XXII., a hol fényes leirását találhatni a birói állásról vallott különböző nézeteknek.

a miniszteri parancsra felségsértés vagy ennek gyanuja miatt elfogott egyén ne követelhesse azonnali elbocsátását vagy ügyének tárgyalását. Bizonyára nagyon gyengíti ez a személyes szabadságnak a Habeas Corpus-törvényekben foglalt biztosítékait; de távolról sem tekinthető a writ of habeas corpushoz való jog általános felfüggesztésének. Nem érinti oly személyek jogait, kik nem felségsértés vádja miatt vannak letartóztatva; nem teszi törvényessé az olyan letartóztatást, fogságot vagy büntetést, mely a felfüggesztő törvényt megelőzőleg törvénytelen volt; sértetlenül hagyja a writ of habeas corpushoz való jogot oly esetben, midőn a letartóztatás nem bűntett vádja miatt történt. III. György törvénye, és azt hiszem a Habeas Corpust felfüggesztő minden törvény, évi törvény, tehát csak évről-évre való megújítással tartható érvényben. A Habeas Corpus-törvény felfüggesztésének egyedüli, egyenes, közvetlen eredménye az, hogy a minisztérium a felfüggesztő törvény hatálya alatt elhalaszthatja a felségsértő üzelmek vádja miatt letartóztatott személyeknek az ítélőbiró elé állítását. Nem csekély dolog a végrehajtó hatalomnak ez a gyarapitása, de nagyon távol áll attól, a mit a külföldön „az alkotmányos biztosítékok felfüggesztése“, Francziaországban „az ostromállapot kihirdetése“ [1] nevén ismernek; tényleg sokkal kevésbbé terjeszti ki a kormány hatalmát, mint sok u. n. fékező törvény (Coercion Act). Hogy ez így van, azt mutatja az irlandi kormányra aránylag új végzeményekkel ruházott rendkívüli jogok főbbjeinek felsorolása.

[1] L. Chéruel, *Dictionnaire historique des institutions de la France* (6. kiad.) cz. munkájában az «État de Siége» cz. czikket.

Az 1881-iki törvény (44 Vict. c. 4) feltétlen jogot adott az irlandi kormánynak az arbitrarius, előzetes letartóztatásra; a törvény hatályának egész idején át jogosan tarthatta fogva azt, a kit gyanu alapján letartóztatott. Igaz, hogy az irlandi helytartó csak oly személyeket foghatott el, kik felségsértéssel vagy a jogrendet sértő cselekményben való részességgel voltak gyanusítva; de minthogy a törvény a helytartó parancsának teljes bizonyító erőt tulajdonított az abban foglalt tényekre nézve, tehát többek közt arra nézve is, hogy a „gyanus"-nak mondott személy jogszerűen van-e gyanusítva pl. felségsértő üzelmekkel s ennélfogva letartóztatható-e: világos, hogy a helytartót vagy alárendelt tisztviselőjét nem lehet törvényes büntetés alá vonni a legalaptalanabb, legrosszabb akaratú letartóztatásért sem, ha az a törvény megállapította kellő alakban történt. Az irlandi kormány tehát elfoghatott bárkit, a kit a helytartó errevalónak tartott, feltéve, hogy a parancs alakja és tartalma a törvény kivánalmainak megfelelt.

Az 1882-iki Provention of Crime (Ireland) Act (45 & 46 Vict. c. 25) az irlandi kormányt többek között a következő rendkívüli jogokkal ruházta fel. Bizonyos büntettek esetén[1] a kormány mellőzhette az esküdtszéki eljárást[2]; elfoghatta az idegent, kit éjjel gyanus körülmények között a házon kívül találtak;[3] lefoglalhatott minden hirlapot, melyben a kormányzó

[1] Ezek: *a*) treason vagy treason-felony; *b*) gyilkosság és szándékos emberölés, *c*) gyilkosság kisérlete, *d*) személyek elleni minősitett erőszak, *e*) common-law vagy törvény szerinti gyujtogatás, *f*) lakóház megtámadása.

[2] Sect. 1.

[3] Sect. 12.

nézete szerint felségsértésre vagy erőszakra izgató közlemény foglaltatott;[1] eltilthatott minden nyilvános gyülekezetet, ha ezt a kormányzó a közbéke és -biztonságra veszélyesnek tartotta. Ehhez járul, hogy ez a törvény, úgyszólván mellesleg, megújította az 1848-iki idegen-törvényt (Alien Act), tehát felhatalmazta az angol miniszteriumot, hogy kitilthat minden idegent, ki a törvény hozatala előtt három évig az országban nem lakott.[2]

A Habeas Corpus-törvény felfüggesztése egymagában nem jár közvetlenül e rendkívüli jogok egyikével sem. Az úgynevezett „felfüggesztés“ igen korlátolt joghatályát mi sem tanusítja jobban, mint az a tény, hogy az ilyen felfüggesztő törvényt lejárta előtt majdnem állandóan egy egészen más természetű törvényhozási ténynyel egészítik ki: az indemnity-törvénynyel.

Az indemnity-törvény. — Már utaltunk az indemnity-törvényekre, mint a parlament souverainitásának legjelentősebb nyilvánulásaira.[3] Visszaható törvények azok, melyek a törvénysértő személyeket felmentik a felelősség alól s így az elkövetés idején jogtalan cselekményt jogszerűvé teszik. Könnyű belátni, mi kapcsolat van a Habeas Corpust felfüggesztő és az indemnity-törvény között. A felfüggesztő-törvény, a mint láttuk, senkit sem mentesít a törvénysértés miatti polgári vagy büntető felelősségtől. Tegyük föl, hogy a miniszter vagy közegei a Habeas Corpus-törvény szünetelése alatt egy teljesen ártatlan embert fognak el minden ok nélkül, csupán azért, mert ez nézetük

[1] Sect. 13.
[2] Sect. 15.
[3] L. fentebb 45. s k. ll.

szerint a közbiztonság érdekében való; tegyük fel, hogy ezt az embert — talán befolyásos pártvezér: Wilkes, Fox vagy O'Connell — egy különös veszély idején tartják fogva és így megfosztják befolyásától. Tegyük fel továbbá, hogy az elfogatást oly körülmények között rendeli el a miniszter, hogy az magánlakba való behatolással, magánvagyon rongálásával stb. jár. Mindezen esetekben és a képzelhető hasonlókban az elfogatást rendelő miniszter és a parancsait teljesitő közegek megsértik a törvényt. Talán ama jó hiszemben cselekedtek, hogy eljárásukat a rend fentartásának szüksége igazolja. De ez egymagában még nem mentené fel a letartóztatást teljesitő személyeket a felelősség alól, akár fel van függesztve a Habeas Corpus-törvény, akár nincs. E felfüggesztés folytán a letartóztatott talán nem tehetne azonnal lépéseket a miniszter vagy közegei ellen, mert természetesen felségsértés vagy hűtlenség gyanuja miatt fogták el s a felfüggesztés ideje alatt nem bocsátható szabadon. De mihelyt a felfüggesztő törvény lejár, természetesen kérheti a writ of habeas corpust, s így ügyének tárgyalásával vagy egyébként elérheti, hogy önkényes letartóztatása megszünik. A feltett esetekben a foglyot nem terheli törvénysértés. A törvénysértést a miniszter és hivatalnokai követték el. Ebből következik, hogy a felfüggesztés elmultával kereset vagy vád útján feleletre vonhatók jogtalan eljárásukért s nem védekezhetnek ama puszta ténynyel, hogy a jogtalan letartóztatás idején a Habeas-Corpus-törvény egészen vagy részben nem volt érvényben. Majdnem bizonyos azonban, hogy midőn a Habeas Corpus-törvények felfüggesztése lehetővé teszi a kormánynak, hogy gyanus embereket hosszabb időn át birói eljárás nélkül fogva tartson,

ha nem is a miniszterium tagjai maguk, de legalább közegeik, kisebb-nagyobb számú jogsértéseket fognak elkövetni. Még tovább is mehetünk és mondhatjuk, hogy a Habeas Corpus felfüggesztésenék be nem vallott czélja az, hogy a kormány részéről oly eljárást tegyen lehetővé, mely politikailag szükséges, de nem szigorúan törvényes. A parlamentnek, midőn a személyes szabadság főbiztositékait lerontja, helyesen vagy nem, de azon nézeten kell lennie, hogy válság van, melyben az állami tekintetek előbbre valók a személyi jogoknál. A felfüggesztés főczélja hiusulna meg, ha a tisztviselők nem volnának biztosak, hogy a míg jóhiszemüen, gonosz szándék vagy erkölcstelen indokok nélkül azt a politikát valósitják meg, melynek látható jele a felfüggesztő törvény, nem felelnek az olyan eljárásukért, mely, ha jogilag véve törvénytelenség is, még sem egyéb, mint ama discretionarius hatalomnak, melyet a Habeas Corpus-törvény felfüggesztése a kormányra bízni akart, a közjó érdekében való gyakorlása. Ezt a biztonságukat abból a várakozásból merítik, hogy a parlament a felfüggesztő-törvény lejárta előtt indemnity-törvényt fog megszavazni, mely megvédi azokat, kik a kormányra ruházott hatalmat használták vagy vélték használni. E várakozásukban még nem csalatkoztak. Valahányszor a Habeas Corpust felfüggesztették, ezt mindig indemnity-törvény követte. Így pl. III. György törvénye (34 Geo. III. c. 54), melyre már hivatkoztunk, évenként való meghosszabbítás útján hét esztendeig, 1794-től 1801-ig, volt hatályban. Az utóbbi évben törvény kelt (41 Geo. III. c. 66), mely „mentesiti azokat, kik 1793 február 1-e óta Nagybritanniában felségsértéssel vagy hütlenségi üzelmekkel gyanusított személyek letartóztatásában,

elfogásában vagy fogvatartásában résztvettek". Nem lehet tagadni, hogy a Habeas Corpus-törvénynek u. n. felfüggesztése, ha mindenki tudja, hogy valószinüleg indemnity-törvény fogja követni, tényleg sokkal nagyobb mértékben érinti a személyes szabadságot, mint azon igen korlátolt hatás, melyet tisztán jogi szempontból a hűtlenség vádjának gyors elbirálását biztositó jog felfüggesztésétől várhatni. A felfüggesztő törvény, kapcsolatban az indemnity-törvénynyel, tényleg arbitrarius hatalmat ad a közigazgatásnak.

Azonban mégis vannak körülmények, melyek korlátozzák a várható indemnity-törvénynek okszerüen tulajdonitható gyakorlati hatást. Az ezen uton nyerendő büntetlenség távol álló és bizonytalan. A közvéleménynek ama gyanuja, hogy a tisztviselők súlyosan visszaéltek hatalmukkal, nehézzé teheti a Habeas Corpus-törvény szünetelése alatt történtek büntetlenségének kieszközlését. A mi pedig azt illeti, hogy mily mértékben részesülhetnek az indemnity-törvény védelmében oly emberek, kik a szabálytalan, törvénytelen, elnyomó vagy kegyetlen cselekményekben bűnösök, úgy e részben minden a törvény szövegétől függ, mely lehet szűk vagy tág. Az 1801-iki törvény például igen korlátolt védelmet nyujtott a hivatalos jogsértőknek. Mentesiti őket ugyan oly keresetek vagy vádak ellen, melyeknek tárgya a Nagybritanniában felségsértés vagy hűtlenségi üzelmek miatt vádolt személyeknek letartóztatása, elfogása vagy őrizetben tartása körül tett, parancsolt, rendelt, utasitásul adott vagy tanácsolt eljárás. Ez az oltalom kétséglenül menti a szabálytalanságot vagy a törvénynek pusztán alaki megsértését; de képzelhetni a felfüggesztés tartama alatt elkövetett rosszindulatú vagy zsaroló cse-

lekményeket, melyekért a tettes polgári vagy büntető keresetbe fogható és melyekkel szemben az indemnity-törvényekre nem hivatkozhatnék. A politikai fogolylyal szemben 1793 és 1801 között tanusított kíméletlen durvaság, és még inkább a politikai fogoly büntetése vagy kivégzése, az indemnity-törvény mellett is büntetendővé tenné mindazokat, kik az ily tettnek részesei. Méltányolhatjuk a birodalmi parlament rendes indemnity-törvényének mérsékletét, ha összehasonlítjuk a 41 Geo. III. cap. 66 törvényt azzal a végzeménynyel, melylyel a jamaicai törvényhozó-testület Eyre kormányzónak az 1866-iki felkelés elnyomása czéljából elkövetett törvénytelen cselekményeit mentesíteni akarta.

Nem szabad felednünk, hogy az indemnity-végzemény, bár jogtalanságot törvényesít, maga is törvény. Jellegében van valami, a mi megkülönbözteti a hadi-törvénytől, az ostromállapottól vagy hasonló rendszabályoktól, melyekkel a végrehajtó hatalom a köztörvényt önkényesen felfüggeszti. Bizonyára az arbitrarius souverain hatalom használata az, de a hol a souverain a parlament, ott még a kormányzati intézkedések is a rendes törvényhozás alakiságai között mennek végbe, a mi maga is tetemesen erősíti a jognak nemcsak látszólagos, de tényleges fenségét.

HATODIK FEJEZET.

A szabad véleménymondás joga.

A véleménymondás szabadsága. — A „Déclaration des Droits de l'Homme"[1] és az 1791-iki franczia alkotmány oly tételekben jelentik ki a véleménymondás szabadságát és a sajtószabadságot, melyeket némely kézikönyvek[2] még ma is mint franczia jogi elveket idéznek.

Idegen alkotmányokban foglalt szabályok. — *„La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi."*[3]

„La constitution garantit, comme droit naturel et civil . . . la liberté à tout homme de parler, d'écrire, d'imprimer et publier ses pensées, sans que ses écrits puissent être soumis à aucune censure ou inspection avant leur publication."[4]

A belga törvény is az alkotmány alapczikkeinek egyikévé teszi a sajtószabadságot.

[1] Plouard, *Les Constitutions françaises*, 16. l.

[2] Bourguignon, *Éléments generaux de législation française*, p. 468.

[3] *Déclar. des droits*, art. 11; Plouard, p. 16.

[4] *Constitution de 1791*, tit. 1; Plouard, p. 18.

„Art. 18. La presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie: il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs.

„Lorsque l'auteur est connu et domicilée en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi.[1]

A franczia forradalmárok, épp úgy mint a belga alkotmány szerzői, Angliától vették kölcsön eszméiket a vélemény és a sajtó szabadságáról. Az angol jog ismerete általában oly hiányos, hogy még nálunk is uralkodik az a nézet, hogy a szabad véleménymondás és különösen annak „sajtószabadság" néven ismert alakja az angol jognak is ugyanoly értelemben alaptétele, a mily értelemben az 1791-iki muló alkotmányban szerepelt és a milyenben a belga alkotmánynak is része. De ez a felfogás, bár a mai angol élet szokásai bizonyos mértékben igazolják, lényegében hamis; elfedi a tanuló előtt a viszonyt, mely az u. n. „gondolatszabadság", helyesebben „a vélemény szabad nyilvánításának joga" és az angol jog között valóban fennáll. Minden jogász tudja, hogy a „véleménymondás szabadsága" vagy „sajtószabadság" kifejezések sem törvénykönyvünkben, sem a common law szabályai között nem fordulnak elő. Mint műkifejezéseket biróságaink sem ismerik. Angliában a gondolatszabadság vagy a szólásszabadság jogát sohasem jelentették ki. A dolog valódi állását nem lehet jobban kifejteni, mint a rágalmazó iratokról (libel) szóló egy jeles értekezésnek szavaival.

Az angol jog csak azt biztosítja, hogy senki sem büntettetik másért, mint jogsértőknek bizo-

[1] *Constitution de la Belgique,* art. 18.

nyított állításokért. — „Mostani jogunk mindenkinek megengedi, hogy mondhat, írhat és közölhet a mit akar; de ha rosszul használja e szabadságot, büntetés vár reá. A kit élő szóval megtámad, kártérítésért perelheti őt; ha pedig a támadás írásban vagy nyomtatásban történt, vagy ha ez uton hűtlenség vagy erkölcstelenség terjesztetik, a tettes „information" vagy „indictment" útján vétségért bűnperbe fogható."[1]

Tehát minden ember mondhat vagy írhat, a mit akar, azon feltétel alatt, hogy esetleg szigorú büntetésnek teszi ki magát, ha (akár élő szóval, akár írásban vagy sajtó útján) olyat ad elő, a mihez joga nincs. Még azt sem mondhatni, hogy az angol jognak elméletileg elismert és a gyakorlatban sokszor érvényesült idevágó szabályai a szabad szót vagy írást, mint törvényes jogot, valami különös pártfogásban részesitenék. Jogunk általában nem ad a „sajtó"-nak kiváltságot, ha sajtó alatt, a köznyelvvel egyetértően, időszaki irodalmat és különösen hirlapokat értünk. Törvénytárunkban alig van végzemény, melyet „sajtótörvény"-nek lehetne nevezni.[2] A sajtójog nálunk csupán része a „libel"-jognak, és érdemes tüzeteseb-

[1] Odgers, *Libel and Slander*, Introd. (1. kiad.) p. 12.

[2] A kivételekre nézve l. pl. 8 & 9 Vict. c. 75.; 44 & 45 Vict c. 60. s. 2. Igaza van azonban egyik birálómnak (l. Law of the Press, by Fisher & Strahan, pref. p. V.): „sajtójog van lassan keletkezőben". Az újabb sajtótörvényhozás irányzata az, hogy az ujságkiadókat bizonyos mértékben mentesitse azon felelősség teljességétől, mely más személyeket a nyilvános gyülekezeteken tett rágalmazó nyilatkozatok jóhiszemű közléséért is terhel. L. különösen Libel Law Amendment Act, 1888, 51 & 52 Vict. c. 64) s. 4. Hogy a common law elveitől való ezen eltérés a közérdeknek szolgál-e vagy nem, nyilt kérdés, melyre csak a tapasztalat felelhet.

ben megjelölni ama rendszabályokat, melyeknek ez a jog a „sajtó szabadságát“ vagyis a könyv vagy hirlap útján való közlés jogát aláveti.

Személyek rágalmazása. — Sok olyan dolog van, a mit írásban vagy nyomtatásban senkiről mondani nem szabad. Általában véve „libel“-t követ el az, a ki azon czélból, hogy más érdekeinek, jellemének vagy becsületének ártson, valótlen állításokat hoz róla forgalomba. A ki ily állítást közvetlenül vagy közvetve közhírré tesz (műnyelven szólva: „közöl“), libelt hoz forgalomba és kártérítéssel tartozik. A ki rágalmazó tényt állít, megengedvén annak írásban való közlését; a ki a közleményt megírja; a kiadó, ki árúba bocsátja; a nyomdász, a ki sajtó alá adja; az eladó, a ki forgalomba hozza: mindezek a közzétételben bűnösök és külön-külön perbe foghatók. Minthogy a bűncselekmény lényege nem az írás, hanem a közlés: tettes az is, a ki az iratot elolvasván, barátjának megküldi; úgy látszik, perbe lehet fogni azt is, a ki a rágalmazó iratot, tudva e minőségét, felolvassa. A tettben közreműködőknek ez a külön-külön fennálló felelőssége, mint már előadtuk, jogunknak igen nevezetes tulajdonsága. A tettes jóhiszeme vagy jó czélzata nem menti cselekedetét; az sem használ neki, ha kimutatja, hogy a valótlan állítást alapos okokból valónak tarthatta. Biróságaink gyakran nagy kártérítésben marasztalják a tettest oly állítások forgalomba hozatala miatt, melyeket nem tartott hamisaknak, sőt okszerűen valóknak hihetett. Libel tehát: a bűntett miatt elitélt és büntetését (az itéletet) letörlesztett emberről azt mondani, hogy „elitélt gonosztevő“. Libel *X*-nek oly közleménye, hogy *B* azt mondotta neki, hogy *A* bankja megszüntette fizetéseit; még

akkor is, ha *B* csakugyan így nyilatkozott és *X* elhitte, de a tény valótlannak bizonyul. A vélemény nyilvánítása, ha sértő, szintén nem zárja ki feltétlenül a keresetet a közlő ellen. Gyakran hallani, hogy a „becsületes" kritika nem rágalmazás; de nagy tévedés volna azt hinni, hogy sajtó útján vagy egyébként minden igaznak vélt kritikát közzé szabad tenni. Becsületes, jóhiszemű birálatot mindenki közölhet; de „a biráló szorítkozzék a kritikára, ne leplezze vele a személyes támadást, és ártó hatalmának kedvteléséből való használata ne ragadja őt kiméletlen, tisztességtelen támadásokra".[1] Igaz, hogy az iró és a megbirált művész vagy szinész néha igen különböző pontokon fogják találni a „jóhiszemű kritika" és a „személyes támadás" közötti határvonalat. Ha e részben véleményeltérés van közöttük, a jury feladata megoldani azt a kényes kérdést, hogy mi a jóhiszem. Megtörténhetik, hogy az esküdtek válasza igen korlátolni fogja a kritikai vélemény szabad nyilvánítását. De ne képzeljük, hogy az „állítás" valósága magában véve büntetlenné teszi a közleményt. Mert az állítás valóságával sikeresen lehet ugyan a rágalmazás vádja ellen védekezni, de büntethető az olyan állítás is, mely, bár teljesen való, a közérdek minden haszna nélkül károsit valakit. Így például ha *X* azt az igazságot írja *A*-ról, hogy évekkel ezelőtt erkölcstelenséget követett el, *X* bűnvádi eljárás alá lesz vonható s köteles lesz nemcsak azt bizonyitani, hogy *A* tényleg elkövette az ellene felhozott bűnöket, hanem azt is, hogy a közönségnek érdekében volt *A* bűnösségét megtudni. Ha ez nem sikerül neki, meg fog győződni, hogy az angol

[1] L. Odgers, *Libel and Slander*, p. 38.

biró felfogása szerint a szabad véleménymondásnak vagy a sajtószabadságnak semmiféle állítólagos joga nem áll útjában annak, hogy bűnösnek mondja ki és fogságba küldje.

Hatóságok rágalmazása. — Ennyit általánosságban azon korlátokról, melyeknek a rágalmazásról intézkedő jogszabályaink a véleménymondás szabadságát, az egyéni becsületre való tekintetből, alávetik. Lássuk most már, mikép korlátozza jogunk, legalább elméletben, a kormánycselekmények birálatát.

A ki lázitó szándékból élőszóval vagy másként szavakat vagy iratot terjeszt, vétséget követ el. Lázitó pedig a szándék, ha Anglia királynéja, kormánya vagy törvényes alkotmánya, a parlament valamelyik háza vagy a jogszolgáltatás ellen gyűlöletet, megvetést vagy ellenszenvet akar előidézni, angol alattvalókat arra akar birni, hogy az egyház vagy az állam törvényesen alkotott intézményeinek más mint törvényes úton való megváltoztatására törekedjenek, vagy az osztályok között egyenetlenséget vagy ellenségeskedést akar támasztani.[1] Ha az ilyen közlemény irásban vagy nyomtatásban történik, a tettes lázitó irat közzétételében bűnös. A törvény megengedi az olyan közléseket, melyeknek czélja kimutatni, hogy a korona félre van vezetve, hogy a kormány tévedett, vagy a melyek a kormányzat vagy az alkotmány hiányait törvényes orvoslás czéljából vagy a végből mutatják ki, hogy az egyház vagy az állam szervezete törvényes úton módosittassék; szóval, törvényünk a közügyeknek oly kritikáját tekinti jogszerűnek, mely bona fide ajánlja

[1] L. Stephen, *Digest of the Criminal Law*, arts. 91, 92; l. a 95 art. is a hamis hirek terjesztéséről.

a létező intézményeknek törvényes eszközökkel való reformját. De látni való, hogy a lázitó irat definitiójának alkalmazásával könnyen meg lehet akasztani azt, a mit rendesen jogos vitatkozásnak nevezünk, és hogy e fogalom merev érvényesítése mellett a politikai agitatio ma szokásos módjai lehetetlenek volnának.

Véleménynyilvánítás vallási és erkölcsi kérdésekről. — Körülbelül így áll a dolog a vallási vagy erkölcsi tárgyakról való véleménynyilvánítás esetében is.[1] Az utóbbi évek bizonyos eseményei az elfeledett blasphemia-törvényekre irányozták a közfigyelmet. A legtöbb ember bámulva látta, hogy az ebbeli jogszabályoknak egyik értelmezése szerint istenkáromló irat közzététele miatt büntetendő általában mindenki, a ki a keresztény igazságot vagy az Isten létét, habár tisztességes módon, tagadja; míg a másik értelmezés szerint e cselekményben csak az bűnös, a ki Istenről, Jézus Krisztusról vagy a „közönséges imádságos könyv"-ről (Book of Common Prayer) oly nyilatkozatokat közöl, melyek a közérzületet sértik, az államegyház meggyalázására czéloznak, vagy az erkölcstelenséget mozdítják elő; hogy továbbá legalább is igen kétséges, valjon a közérzületet sértő közlemény istenkáromló jellegét megszünteti-e az a körülmény, hogy jóhiszemben terjeszt oly nézeteket, melyeket a közlő igazaknak tart.[2] Sokan csodálkoznak azon is, hogy ha a keresztény igazságot vagy a Szentírás tekintélyét „írásban, nyomtatásban, tanításban vagy tudatos

[1] U. o. ss. 161—164.

[2] L. különösen Stephen, *Digest of Criminal Law,* art. 161 a blasphemiának, mint bűncselekménynek, kétféle meghatározásáról.

beszédben" oly ember tagadja, ki a keresztény hitben nevelkedett vagy keresztény hitvallomást tett, ezt Angliában a törvény szigorúan büntetendő, criminalis cselekménynek tekinti.[1] A ki tehát a common law szabályait és a törvénytárban még benfoglalt törvények rendeleteit komolyan mérlegeli, nem fogja állíthatni, hogy az angol jog ismer olyasmit, a mit, mint a gondolat és a vélemény szabad nyilvánításának természeti jogát, száz év előtt Francziaországban a legbecsesebb „emberi jog" gyanánt hirdettek. Kétségtelen továbbá, hogy angol jog szerint úgy a személyekre vonatkozó állítás, mint a közügyekről avagy bölcsészeti kérdésekről való véleménymondás megítélése kizárólag attól függ, hogy a közlemény libel-e vagy nem. A felelet — tudjuk — az, hogy e kérdés érdeme a jury elé tartozik. Az, hogy adott esetben valaki bűnös-e a libelben, egészen az esküdtek megítélésére van bízva; ők döntik el mindazon kérdéseket, melyek a tény valóságára, a jóhiszemre, a szándékra stb. vonatkoznak s melyek a közlemény jogi minőséget határozzák meg.[2]

A véleménymondás szabadsága tehát Angliában

[1] L. 9 & 10 Will. III. c. 35, megváltoztatva 53 Geo. III. c. 160 által és Stephen, *Digest of the Criminal Law*, art. 163. V. ö. Attorney-General v. Bradlaugh, 14 Q. B. D. (C. A.) 667, p. 719 Lindley ítéletét.

[2] „A dolog igen egyszerű, ha eltávolítunk belőle minden szódíszt; a józan eszű ember könnyen megértheti. Az egész a következőkben áll: közölhető mindaz, a mit 12 polgártárs kifogás alá esőnek nem tart; de büntetendő az olyan közlés, mely kifogás alá esik (vagyis a mit 12 polgártárs kifogás alá esőnek tart). Ebben, közönséges ész szerint, benne van mindaz, a mit a dologról mondottak." Rex v. Cutbill, 27 St. Tr. 642, 675.

alig áll egyébből, mint hogy jogunk van irni és mondani mindazt, a mit egy tizenkét szatócsból álló jury helyesnek tart. Az ilyen „szabadság" azután az idők változásához képest a legkorlátlanabb szabadosság és igen erős korlátozások között ingadozhat, s az angol történeti tapasztalat tanusitja is, hogy a libel-jog uralma alatt a véleménymondásnak engedett tér, a közhangulat állapotához képest, nagyon változó volt. Ehhez járul, hogy egészen a legújabb időkig a törvény nem ismert sajtókiváltságot. A levélben vagy levelezőlapon tett rágalmazó vagy istenkáromló állitás ugyanazon tekintet alá esik, mint ha könyvben vagy ujságban tétetnék. Az a védelem, melyben a belga alkotmány a hirlap kiadóját, nyomdászát és elárusitóját részesiti, külön jogokat állapit meg a sajtóhoz tartozó személyek javára, a mi merően ellenkezik az angol jog alaptanaival. E szempontból tehát alig túlzó azon állitásunk, hogy a sajtó szabadsága Angliában nincs elismerve.

Hogy miért tartották a sajtószabadságot Anglia sajátságának. — De hát miért tartották oly soká a sajtószabadságot az angol intézmények egyik jellemző sajátságának?

Erre a felelet az, hogy Angliában körülbelül kétszáz év óta a kormány viszonyát a sajtóhoz az jellemezte, a mit a jog „uralmának" vagy „fenségének" neveztünk. Csakis ezért élvezte a sajtó és különösen a hirlapirodalom gyakorlatilag azt a szabadságot, melyet a continentalis államok egészen a legújabb időkig nem ismertek; de nem azért, mintha az angol jog a véleményszabadságnak különösen kedvezett volna. A ki figyelmesen vizsgálja a mai angol sajtó helyzetét és azt akár a franczia sajtótörvény-

levél irását megelőzni vagy ellenőrizni. Az ujságirók helyzetét valóban úgy lehet legegyszerűbben jellemezni, ha egy levél irójához hasonlitjuk őket. A ki istenkáromló szavakat firkál egy kapura,[1] egészen azt a bűntettet követi el, mint a ki blasphemiát ir egy könyvbe vagy egy ujságba; Angliában egyenlő elvek szerint is ítéltetnek meg. Azért nálunk az ujságiróknak nincs, vagy legalább a legutolsó időkig nem volt, kiváltságuk a büntetlenségre. Bármely oldalról nézzük a dolgot, a sajtószabadságnak, a mint Angliában értik, főjellemvonása az, hogy a sajtó (vagyis az ujságiró) csak az ország közönséges joga alatt áll.

Sajtóügyekben a rendes biróságok ítélnek. — 2. Sajtóvétségekről, a mennyiben az angol jogban ilyenekről szólhatunk, csak az ország közönséges biróságai itélnek, tehát biró és esküdtszék.[2]

A restauratio óta[3] az ujságok útján elkövetett bűncselekményekről, más szóval rágalmazó, lázitó vagy istenkáromló iratnak ujságban közléséről, sohasem ítélt külön biróság. Az angol ember ezt természetesnek fogja találni. De tényleg mégis ez volt az, a mi leginkább hozzájárult a sajtónak minden ellenőrzéstől való mentesitéséhez. Ha annak megitélése,

[1] Reg. v. Pooley, idézi Stephen, *Digest of Criminal Law*, art. 161.

[2] A criminal information útján való eljárás és az a szabály, hogy a valóság nem mentség, azzal a következménynyel járt, hogy a XVIII. században a lázitó irat majdnem sajtóvétség lett, mely ha nem is tartozott külön biróság elé, de legalább külön szabályok és külön eljárás alatt állott.

[3] A sajtónak a köztársaság alatti helyzetéről l. Masson, *Life of Milton*, III. 265—297. ll. A sajtóvétségeknek külön biróságok általi elbirálása tényleg a Csillagkamara eltörlésével 1641-ben szünt meg. 16 Car. I. cap. 10.

hogy valamely közlemény rágalmazó-e, a jury-hez tartozik; ha szabad közölni mindazt, a mit tizenkét polgár megengedettnek tart: akkor lehetetlen, hogy a korona vagy a miniszterium erős ellenőrzést gyakoroljon a sajtó fölött, hacsak (a mi megtörténhetik) a közönséges polgárok többsége határozottan nem ellenzi a kormány megtámadását. A hatalom az ujságírók kihágásait oly időkben szokta korlátozni akarni, mikor a kormány nagy ellentétben van a közvéleménynyel vagy a közérzülettel. Ily körülmények között azonban, a dolog természete szerint, legalább is félbizonyossággal várhatni, hogy az esküdtszék, melytől azt kivánják, hogy bűnösnek mondja ki a lázító irat közlőjét, rokonszenvezni fog a bevádolt irat tartalmával s a kormány korholását, mely rágalom gyanánt üldöztetik, a kormány tévedéseinek tisztességes, dicséretes birálatának lesz hajlandó tekinteni. Érdekes elmélkedés tárgya lehetne, hogy az a közvetett ellenőrzés, mely a véleménymondás fölött tizenkét közönséges polgár verdictumával gyakoroltatik, mai napság is oly hathatós védelme volna-e a szabad szónak, még politikai ügyekben is, mint száz évvel ezelőtt, mikor az uralkodó osztály érzületei ellentétben voltak azon osztályéval, melyből az esküdtek kikerülnek. De ezzel itt nem kell foglalkoznunk. Annyi bizonyos, hogy az angol sajtó gyakorlati szabadságát nagyrészt annak köszönjük, hogy nálunk a „sajtóvétség", épp úgy mint más libel, az esküdtszék elé tartozik.

Angliában tehát a sajtószabadság nem egyéb, mint az országos jog általános fensőségének egyik eredménye. Az olyan kifejezések, mint „sajtószabadság", „sajtóvétség", „sajtó-censura" stb. az angol jogász előtt ismeretlenek, mert a sajtó útján elkövethető bár-

mely bűncselekmény csak a libelnek valamelyik alakja, és a rágalmazásról rendelkező közönséges jog alatt áll.

Mindezt ma oly természetesnek találjuk, hogy alig ügyelünk reá. De vessünk egy tekintetet, a mint már javasoltam, a forradalom előtti és utáni franczia sajtójogra és nézzük az angol sajtó állapotát a tizenhetedik század vége körüli időben. E szemléből meg fogunk győződni, hogy a sajtóvétségekkel való elbánás sajátszerű, de meglepő világításban mutatja a törvényesség ama szellemét, mely ma az angol alkotmány minden részét áthatja.

Összehasonlítás a franczia sajtójoggal. — Az angol ember, ki a franczia irókat olvassa, két tényen fog leginkább csodálkozni. A sajtójog[1] hosszú időn át külön ága volt a franczia törvényhozásnak és bizonyos mértékben még ma is az; a sajtóvétségek pedig Francziaország váltakozó kormányformái alatt mindig a bűncselekményeknek többé-kevésbbé különálló osz-

[1] Francziaországban most az 1881 július 29—30-iki Loi sur la liberté de la presse (D. P. 1881. IV. 65) szabályozza a sajtót. E törvény megszünteti az e tárgyra vonatkozó összes korábbi edictumokat, decretumokat, törvényeket, rendeleteket stb. A törvény megalkotását közvetlenül megelőzőleg harmincznál több oly törvény volt hatályban, mely a franczia sajtó viszonyait szabályozta s az ujságirók külön bűncselekményeire büntetéseket állapitott meg. A Dalloz-féle munkában a sajtótörvényekkel foglalkozó 300 és néhány oldal mutatja, hogy a köztársaságban akkor érvényben volt törvények száma csekélység a szabályzatok, rendeletek, decretumok és törvények ama tömegéhez képest, melyeket a nyomtatás legrégibb ideje óta 1881-ig a franczia uralkodók a végből adtak ki, hogy a gondolat és vélemény irodalmi nyilvánitását ellenőrizzék. L. Dalloz, *Répertoire*, vol. XXXVI, „Presse“, p. 384—776, különösen Tit. I. chap. I., Tit. II. chap. IV. — Roger et Sorel, *Codes et lois usuelles*, „Presse“, 637—652.

tályát alkották. Az Angliában Erzsébet királyné óta keletkezett sajtóügyi végzemények száma nem teszi ki az ugyanazon idő óta Francziaországban ugyane tárgyban kelt törvényeknek $^1/_{10}$ vagy talán $^1/_{12}$ részét sem. Még inkább látható lesz a különbség, ha a XVIII. század elejétől számítva teszünk összehasonlítást a két államnak ezen ügyre vonatkozó törvényhozása között. Hogy túlzásba ne essünk, állítsuk szembe a nevezett időpont óta Francziaországban alkotott és 1881-ben még érvényben volt törvényeket az Angliában 1700 óta hozott törvényekkel, tekintet nélkül arra, hogy hatályban vannak-e még vagy nem. Ki fog tünni, hogy a franczia sajtó-kódex a jelenlegi köztársaság alakítása utáni időig harmincznál több törvényt foglalt magában, míg a mult század eleje óta a sajtó tárgyában alkotott angol törvények száma nem nagyobb tizenkettőnél s ezek sem igen érintették az írók szabadságát.

E különbség oka abban van, hogy a két országban ellentétes nézetek uralkodtak azon viszonyról, melybe az államnak az irodalomhoz vagy tüzetesebben a véleménynek nyomtatásban való kimondásához helyezkednie kell.

Angliában 1700 óta lényegileg azon elmélet uralkodott, hogy a kormánynak a közvélemény vezetéséhez mi köze sincs, és hogy egyedüli feladata a libelt üldözni, különbség nélkül arra, hogy írásban vagy nyomtatásban követtetik-e el. Azért a kormány általában nem gyakorolt különös ellenőrzést a sajtó fölött és a sajtójog, a mennyiben ilyenről szó lehetett, nem volt egyéb, mint a libel-jognak egy ága vagy alkalmazása.

Francziaországban az irodalmat századokon át olyannak tekintették, mint a melyre az államnak kü-

lönös gondja van. Az uralkodó elmélet, a mint ez a franczia törvényhozás történetéből látható, az volt és bizonyos mértékben még ma is az, hogy a kormányzat nemcsak a becsületsértés, a rágalmazás és az istenkáromlás büntetéséről tartozik gondoskodni, hanem a közvéleményt vezetni is; vagy legalább elővigyázati rendszabályokkal akadályoznia kell, hogy a sajtó útján mételyes, veszedelmes tanok kerüljenek forgalomba. Ezért oly nagyszámúak és kiválóan repressiv jellegűek a franczia sajtótörvények.

Egészen a forradalomig az állam nyiltan ellenőrizte az egész irodalmat. A könyvek vagy más nyomtatványok előállításának és árulásának joga bizonyos könyvkereskedők kiváltsága vagy egyedárúsága volt; az 1723-ban kiadott rendeletek, melyeknek egy része még a legutóbbi időkben is hatályban volt,[1] úgyszintén az 1767-iki rendeletek, a nyomtatás és elárusitás jogát, szigorú tilalmak mellett, az erre jogositott könyvkereskedőkre korlátozták.[2] A kiadás szigorú censurához volt kötve, melyet részben az egyetemek (kizárólag egyházi intézetek), részben a parlamentek, részben a korona gyakoroltak. A tiltott művek nyomtatását vagy eladását időnként halállal, gályarabsággal, pellengérrel büntették. E büntetéseket gyakran megkerülték ugyan, de tényleg egészen a forradalom előestéjéig érvényben maradtak. A franczia irodalom leghíresebb műveit külföldön adták ki. Montesquieu „Esprit des lois"-ja Genfben jelent meg, Voltaire „Henriade"-ját Angliában nyomtatták; ennek az iró-

[1] L. Dalloz, *Répertoire*, vol. XXXVI, „Presse", tit. I. chap. I. V. ö. Roger et Sorel, *Codes et lois*, „Presse", pp. 637—652.
[2] U. o

nak és Rousseaunak legnevezetesebb műveit Londonban, Genfben, Amsterdamban adták ki. A párisi parlament rendeletére 1775-ben megsemmisítették a „Philosophie de la Nature“ czímű munkát, szerzőjét Isten és emberek elleni bűntettben mondották ki bűnösnek és máglyára vetették volna, ha elfogatása sikerül. 1781-ben, nyolcz évvel az États Généraux egybegyűlése előtt, a parlament istenkáromlásban mondotta ki bűnösnek Raynalt, „Histoire des Indes“ czímű munkája miatt.[1] Azonban nem az a nevezetes, hogy az *ancien régime* idején mily súlyos büntetésekkel akarták a szakadár vagy hamis hittételeket elnyomni, hanem az, hogy egészen 1789-ig fentartották az államnak abbeli jogát és kötelességét, hogy a franczia irodalmat vezesse. Megjegyzendő továbbá, hogy a forradalomig a kormány nem tett határozott különbséget az időszaki sajtó és egyéb irodalom között. Mikor a „Lettres philosophiques“ hóhér útján került a máglyára, mikor a „Henriade“ és az „Encyclopédie“ megjelenése a király kegyétől függött, nem volt szükség a hirlapokat külön korlátozni. Különben az États Généraux megnyitásáig Francziaországban alig létezett napi vagy heti sajtó.[2]

Képzelhetni, hogy a forradalom véget vetett a sajtó korlátozásának. A „Déclaration des droits de l'homme“ kijelentette, hogy minden polgárnak joga van véleményét közölni és kinyomatni; idéztük a sza-

[1] L. Dalloz, *Répertoire*, vol. XXXVI. „Presse“ tit. I. chap I. V. ö. Roger et Sorel, *Codes et lois*, „Presse“, pp. 637—652.

[2] L. Rocquain, *L'esprit révolutionnaire avant la Révolution*, a hol az 1715-től 1789-ig elitélt könyvek teljes jegyzéke feltalálható. Rocquain könyve tele van adatokkal a franczia kormányzatnak XV. és XVI. Lajos alatti önkényéről.

vakat,[1] melyekkel az 1791-iki alkotmány mindenkinek biztosította természeti jogát arra, hogy előzetes censura vagy bemutatás nélkül kimondhatja, kinyomathatja és közzéteheti gondolatait. De a jogkijelentés és a jogbiztosítás gyakorlatilag értéktelen volt. Oly elveket mondottak ki, melyek hosszú korszakokon át merő ellentétben voltak minden franczia kormány gyakorlatával.

A convent nem hozta be a censurát, de azon ürügy alatt, hogy a lázító iratok forgalomba hozatalát kívánja megakadályozni, megszavazta az 1793. márczius 29-iki törvényt, mely elnyomott minden szabad véleménymondást. A directorium utánozta a conventet. Az első császárság alatt a hirlapsajtó a kormány birodalma lett és a könyvek nyomtatása és kiadása egészen a császári ellenőrzés és censura alá került.[2]

Az 1789-től 1815-ig terjedő időszakot azzal lehet menteni, hogy forradalmi korszak volt, mely kihívta és igazolta az állami beavatkozás kivételes rendszabályait. De a ki látni akarja, mennyire egyezik azon szellemmel, mely a franczia jogot és szokásokat mindig vezérelte, az a felfogás, hogy a kormány valamiképen tartsa kezét a nemzeti irodalmon: az figyelje meg a törvényhozás menetét a restauratiótól napjainkig. A könyvek ellenőrzéséről lassanként lemondottak ugyan, de a hirlapok dolgában egyik kormány a másik után csudálatos egyformasággal úgy járt el, hogy hirdette ugyan szabadságukat, de gondoskodott függőségükről. 1814 és 1830 között a censurát majd behozták (1814 október 21), majd korlátozták, ismét kiterjesztették

[1] L. fentebb 223. l.

[2] Dalloz, *Répertoire*, XXXVI, „Presse“ tit. I. chap. I.

(1817), újra eltörülték (1819), ismét visszaállították és kiterjesztették (1820), ismét eltörülték (1828). 1830-ban a Charte az alkotmányban mondotta ki a censura megszüntetését és azóta névleg nem is hozták be semmiféle alakban; de a hirlapokra vonatkozólag az 1852 február 17-én kelt hires decretum keményebb rendszabályokat alkotott, mint I. Napoleon bukása óta akármelyik kormány a censura neve alatt. E decretummal a kormány, amúgy is gyakorolt discretionarius hatalmán felül, szert tett arra a jogra is, hogy elnyomhat bármely ujságot és még azt sem köteles igazolni, hogy tulajdonosa vagy valamelyik írója büntetendő cselekményt követett el a lap hasábjain.[1] E decretum szerint továbbá nem lehetett lapot inditani hatósági engedély nélkül. Pedig a censura különböző módjai nem is voltak a franczia sajtószabadságnak egyedüli megszorításai. Az 1848-iki köztársaság és a császárság alatt kelt törvények összesített eredménye többek között a következő volt: a hirlapiró tartozott czikkeit aláírni;[2] a lap alapítója tetemes biztosítékot tartozott letenni;[3] az összes sajtódelictumok kivétettek az esküdtszék hatásköréből;[4] az 1723-iki szabályzatnak ama rendelkezése, mely szerint a könyvkereskedés és a nyomdász-üzlet (commerce de librairie) folytatása engedélyhez volt kötve, visszaállíttatott és újból megerősíttetett. Igazán mondhatni, hogy 1852-től 1870-ig a franczia hirlapok a kormánynak oly ellenőrzése alatt

[1] Décret du 17 février 1852, art. 32. Roger et Sorel, *Codes et lois*, p. 648.

[2] Roger et Sorel, *Codes et lois*, p. 646. Loi du 16 juillet 1850.

[3] U. o.

[4] Loi du 31 décembre 1851.

állottak, mint 1789 előtt az irodalom általában és hogy a második császárság az ancien régime zsarnokságához tért vissza. Újabban a köztársaság,[1] igaz, eltörölte a sajtószabadság ama korlátozásait, melyek a császárság előtt és alatt keletkeztek; de bár az utolsó néhány év alatt Francziaországban uralkodó hatalom kedvezett a sajtó szabadságának, sőt féktelenségének: mégis egészen a legújabb időkig minden franczia párt magáévá tette azt a felfogást, hogy a sajtóvétségeket külön eljárásra, külön biróságok elé kell utalni. E ténynek igen nagy elméleti fontossága van. Mutatja, mennyire távol áll a franczia felfogás azon eszmétől, hogy minden törvénysértés az ország rendes biróságai elé tartozik. Az irodalomra vonatkozó franczia törvényhozás futólagos áttekintése is mutatja tehát (részletekbe nem bocsátkozhatom), hogy a sajtó keletkezése óta majdnem a mai napig szilárdan áll

[1] *Egy* tény teljesen bizonyos és figyelemre méltó. Az, hogy a mai franczia köztársaság törvényhozása egészen 1881-ig épp oly kevéssé volt azon nézetekre alapítva, melyek a sajtóra vonatkozólag a mai Angliában járatosak, mint a restauratio vagy a császárság törvényhozása. A „sajtójog“ Francziaországban mindig külön ága volt a jognak. A „sajtóvétségek“ a bűncselekmények külön osztálya voltak s legalább is két intézkedés állott fenn, de hihetőleg több is, olyan, mely ellentétben van a sajtószabadságnak Angliában divó értelmével. A köztársaság egyik törvénye (1871. július 6. Roger et Sorel, *Codes et lois*, p. 652) ismét tetemes összeg letételére kötelezte a laptulajdonost abból a czélból, hogy a lap által fizetendő büntetés vagy kártérités biztositására szolgáljon. Egy későbbi törvény (1875. decz. 29. art. 5) a sajtóvétségek egy részét a jury elé utalta, másik részét nem esküdtbiróság elé. Az újabb franczia törvényhozás kétségtelenül erős reactiót mutat a sajtószabadság csorbitása ellen; de még ebbeli kisérletei is azt a felfogását tanusitják, hogy a sajtóvétségeket külön elbánásban kell részesiteni.

az a felfogás, hogy az állam a kormány útján irányozni és ellenőrizni tartozik a véleménynyilvánítást s hogy ezt az ellenőrzést hivatalos censura útján, a könyvnyomtatás és -elárusitás jogának korlátozásával és a sajtóbűntetteknek külön törvény alá vonásával, külön biróságok elé utalásával kell gyakorolni. E korlátozásoknak időnkénti tágitása nevezetes dolog ugyan, de ismételt megújitásuk sokkal jellemzőbb, mint időnkénti eltörlésük.[1]

Összehasonlítás az angol sajtó állapotával a XVII. században. — Lássuk most az angol sajtó helyzetét a XVI. és XVII. században.

Eleinte a kormány az összes sajtókat kezében tartotta, a nyomtatást csak külön jogositvány mellett engedte meg, s a Csillagkamara által a királyi kiváltság alapján kibocsátott rendszabályok alá fogta őket. A nyomtatás kizárólagos jogát ilykép 97 londoni könyvárus és jogutódaik kapták meg, kik „Stationer's Company" név alatt czéhet alkottak, melynek joga volt a kivül álló személyek minden nyomtatványát lefoglalni. Az egyetemeknek utóbb engedélyezett sajtók csak a Csillagkamara rendelete alapján működhettek.

A nyomtatás e megszorításai mellett, melyeket, úgy látszik, többé-kevésbbé megkerültek, az engedélyezésnek oly rendszere fejlődött ki, mely valóságos censura volt.[2]

A sajtó-bűntettek a bűncselekmények külön osz-

[1] Figyelmet érdemel a franczia kormánynak az 1881-iki törvényen alapuló és az 1895-iki törvény által még kiterjesztett arbitrarius hatalma az idegen és az idegen nyelvű hirlapokkal szemben.

[2] A sajtó ellenőrzéséről a restauratióig l. Odgers, *Libel and Slander*, p. 10, 11.

tályát alkották, melyekről külön biróság (a Csillagkamara) ítélt, esküdtszék nélkül, szigorú büntetéseket alkalmazva.[1] A Csillagkamara 1641-ben megszünt ugyan és nem támadt fel többé; de a censura túlélte a köztársaságot, s a Restauratio alatt (1662) szigorúan jogszerű alapot nyert a 13 & 14 Car. II. cap. 33 törvény útján, melyet további végzemények 1695-ig hatályban tartottak.[2]

Az angol sajtójognak a francziával való eredeti hasonlatossága és utóbbi eltéréseik. — Angliában a XVI. és XVII. században fennállottak a sajtó korlátozásainak mindama módozatai, melyeket az akkori Francziaországban alkalmaztak s melyek ott majdnem a mai napig érvényben voltak. Angliában, épp úgy mint a continensen, a könyvkereskedés monopolium volt, a censura virágzott, az írók és a nyomdászok bűncselekményei külön osztályba tartoztak és külön biróságok büntették szigorúan. Meglepő, hogy Angliában és Francziaországban eredetileg ily azonos vagy legalább hasonló elvek szerint bántak az irodalommal. Még csodálatosabbnak fogjuk ezt találni, ha a két ország törvényhozásának további történetét összehasonlítjuk. Francziaországban, a mint láttuk, a censurát sokszor eltörölték, de majdnem mindannyiszor visszaállították. Angliában az engedélyezés rendszere, mely csak más nevű censura volt, 1695-ben nem annyira eltörültetett. mint inkább véget ért. Az alsóház, mely az engedélytörvény meghosszabbítását megtagadta, bizonyára éppen nem lelkesedett a gondolatszabadságért. Az 1695-iki

[1] Gardiner, *History of England*, VII, pp. 51, 130; u. o. VIII. k. pp. 225, 234.

[2] L. Macaulay, *History of England*, IV. chaps. XIX. XXI.

angol államférfiak nem vallották, de másokban sem táplálták azt a hitet, hogy „a gondolatok és vélemények szabad terjesztése a legbecsesebb emberi jogok egyike."[1] Midőn az engedélytörvény megujítását megtagadták s ezzel a sajtószabadságot megalapították, mi tudomásuk sem volt e dolog fontosságáról. Teljes biztonsággal mondhatjuk ezt, mert a képviselők a főrendekhez intézett egy iratukban kifejtették az okokat, melyek miatt a meghosszabbítást megtagadták.

„Ez az irat teljesen igazolja a képviselők elhatározását, de egyúttal tanusítja azt is, hogy nem tudták, mit tesznek, milyen forradalmat idéznek elő, milyen hatalomnak adnak életet. Szabatosan, világosan, meggyőzően, néha metsző, de nem illetlen gúnynyal mutatják ki a letelőben levő törvény fonákságait és igazságtalanságait. De összes panaszaik részletkérdésekre vonatkoznak. A nagy elvi kérdésről: arról, hogy az engedély nélkül való nyomtatás joga egészben véve hasznára vagy kárára van-e a társadalomnak, nem szólnak egy szót sem. Az engedélytörvényt nem mint alapjában rosszat ítélik el, hanem a vele járó apró sérelmek, a zsarolások, az üzérkedések, a kereskedelem korlátozása, a házkutatások miatt. Azért mondják károsnak, mert lehetővé teszi a könyvkereskedők czéhének, hogy zsarolja az írókat; mert feljogosítja a kormány közegeit, hogy nyilt parancsok alapján házkutatást tartsanak; mert a londoni kikötőre szorítja az idegen könyvekkel való kereskedést; mert értékes idegen könyvcsomagok oly soká maradnak a vámhivatalban, hogy megpenészesednek. Pana-

[1] Déclaration des droits de l'homme, art. 11. L. fentebb 223. l.

szolják, hogy az engedélydíj nincs meghatározva; hogy büntetés alá esik a vámtiszt, ha a külföldről érkezett könyves ládát valamelyik sajtó-censor közbenjötte nélkül bontja fel. Hogyan tudja a tiszt — így kérdik igen okosan — hogy könyvek vannak a ládában, a míg fel nem bontja? Ilyen argumentumok tették meg azt, a mi Milton Areopagiticá-jának nem sikerült.“ [1]

Hogy mily kevéssé gondoltak azon államférfiak, kik a censurát eltörölték, a sajtószabadsággal, kitűnik abból, hogy két évvel később javaslatot terjesztettek elő — mely azonban nem lett törvény — az engedély nélküli hírközlések eltiltásáról.[2] És mégis, az 1789-iki nemzetgyűlésnek a véleménymondás szabadságáról szóló ünnepélyes kijelentése holt betű vagy legfeljebb a franczia jogtudomány bölcseleti kijelentése maradt, mely nem volt ugyan hatás nélkül, de melyet a gyakorlati franczia törvényhozás folyton megszegett; ellenben az 1695-iki angol parlamentnek az engedélytörvény meghosszabbítását elutasító határozata örökre megalapította Angliában a sajtószabadságot. Az erre következett ötven esztendő a forradalmi zavarok ideje volt, melyet bátran hasonlíthatunk a franczia restauratio korszakához. De az egyszer eltörölt censura Angliában nem éledt fel többé és azon eszme, hogy a sajtó szabadsága a libel-jogon túlmenve is megszorítható, az angoloktól oly távol maradt, hogy az irodalomnak az állam részéről való ellenőrzésének törvényeinkben található gyér maradványait többnyire érthetetlen anomaliáknak te-

[1] Macaulay, *History of England*, IV. pp. 541, 542.
[2] U. o. pp. 771, 772.

kintjük, melyeket csak azért tűrünk, mert alig okozván kényelmetlenséget, megfeledkeztünk róluk.

Miért voltak a franczia és az angol sajtótörvények eleinte hasonlók és miért lettek utóbb különbözők? — A ki a franczia és az angol sajtószabadság történetét megfigyeli, az előtt két kérdés fog felötleni. Mi az oka annak, hogy egész a XVII. század végéig a két ország kormányzatában lényegileg azonos elvek érvényesültek? És mi magyarázza meg azt a tényt, hogy a XVIII. század elejétől fogva a két ország sajtójogában uralkodott elvek lényegesen különböztek és még ma is különböznek? Első tekintetre mind a hasonlatosság, mind a különbség meglepő. Azonban mind a két tényt meg lehet magyarázni, s a látszólagos paradoxon megoldása érdemes is, mert közelről érinti a jelen előadások tárgyát: a jogszerűség szellemét, mely alkotmányjogunkat jellemzi.

Az eredeti hasonlatosság okai. — Az angol és a franczia sajtójognak a XVI. század végétől a XVIII. század elejéig volt hasonlatosságának oka az, hogy ama korszakban igen hasonló közigazgatási fogalmak vezérelték a két országnak közvéleményét vagy legalább kormányait és igen hasonló fogalmak uralkodtak az államnak az egyénhez való viszonyáról is. Angliában épp úgy, mint Európa többi országaiban, azon nézet is uralkodott, hogy az alattvalóknak hitvallásáért a király felelős. A király e felelősségéből természetszerűen következett, hogy szabályozandónak tartotta a vélemény nyilvánítását és alakulását. Az ilyen irányzás vagy ellenőrzés azonban nem történhetik, a nélkül hogy a kormányzat a sajtó szabadságába ne avatkoznék, mely szabadság alapjában véve nem egyéb, mint

a polgárnak ama joga, hogy satjó útján közölhet minden gondolatot, melyet terjeszteni kiván, s ezért csak annyiban felel, a mennyiben közlései határozott jogszabályba ütköznek. Szóval, a XVI. és XVII. század folyamán a korona úgy Angliában, mint Francziaországban kiterjeszteni iparkodott közigazgatási hatalmát; itt is, ott is jogosítva volt, vagyis inkább a közvélemény hajtotta arra, hogy az irodalom ellenőrzését állami feladatnak tekintse. A viszonyok hasonlóssága hasonló eredményeket szült; a két államban azonos elvek érvényesültek; a sajtó kezelése tehát hasonló jelleget öltött.

A későbbi különbség okai. — Viszont annak az okát, hogy a sajtót Francziaországban közel két századon át egészen más elvek szerint kezelték, mint a milyenek Angliában uralkodtak, a két állam szokásait és törvényeit átható szellem különbségének gyökerén kell keresni.

Francziaországban mindig azon eszme uralkodott, hogy a kormánynak, — legyen az királyi, császári vagy köztársasági — mint az állam képviselőjének, az egyénnel szemben oly joga és hatalma van, mely az ország közönséges joga fölött áll, attól független. Ezen alapszik valósággal ama *droit administratif,*[1] melyet az angol ember oly nehezen tud megérteni. Ehhez járul, hogy a központi kormányzat hatalmának növekedése, a forradalom előtt is után is, tényleg arra szolgált, vagy legalább a legtöbb franczia ember arra valónak tartotta, hogy a nép tömegére súlyosodó bajokat enyhítse. A nemzet általában oly rokonszenvvel viseltetett az államhatalom

[1] L. alant a XII. fejezetet.

iránt, mint az angolok a XVI. században a korona kiváltságai iránt. Az ellenőrzés tehát, melyet a kormány az irodalommal szemben különféle alakokban gyakorolt, teljes összhangban volt Francziaország egyéb intézményeivel. Az a tökéletesen kidolgozott közigazgatási szervezet, melynek működése sohasem volt alávetve a rendes biróságok ellenőrzésének, a mindenkori főhatalomnak mindig módot is nyujtott hivatalosan felügyelni az irodalomra. Azért a censura — hogy a sajtószabadság egyéb korlátozásairól ne is szóljunk — egészben véve egyezett a franczia kormányok általános irányzatával és a nemzet átlagos gondolkozásával; a censura hatályositására pedig sohasem hiányzott az alkalmas gépezet.

Igaz, hogy a XVIII. század folyamán és azóta is folyton hallatszottak erős tiltakozások a censura, — épp úgy mint a közigazgatási önkény egyéb alakjai ellen, s a francziák a nagy forradalom kezdetén és azóta is erőlködtek a szabad véleménynyilvánitás érdekében. E törekvések eredménye volt a censura eltörlése. De a kormányhatalom egyes irányban való korlátozásának e kisérletei mi összhangban sem voltak az erős államhatalom iránti általános rokonszenvvel. A mig a franczia közigazgatás egész rendszere érvényben maradt, a kormány — bárkinek kezében volt — mindig magához ragadhatta a sajtó ellenőrzését, valahányszor a közhangulat kedvezett a szabad szó elnyomásának. Innen van, hogy az eltörült censurának, sőt egyéb korlátozásoknak visszaállítása is, folyton ismétlődött, s az utóbbiak, ha nem is viselték a censura népszerűtlen nevét, keményebbek voltak, mint akármelyik *Licensing Act*. Szóval, az angol értelemben vett sajtószabadság korlátozása Francziaországban mindig meg-

volt és ma is alig van eltörölve; mert a kormánynak megelőző és discretionarius hatalma összhangban van a francia jog általános szellemével és mert a közigazgatási gépezet, mely e szellem szülöttje, mindig kezébe adta (és adja ma is) a kormánynak a discretionarius hatalom érvényesitéséhez szükséges eszközöket.

Ellenben Angliában a koronának egy erős központi kormányzat alakitására a XVI. és XVII. században tett kisérletei — bár egy időre sikeresek voltak, mert a kor bizonyos szükségleteinek feleltek meg — alapjukban ellenkeztek az ország szokásaival és hagyományaival, és a nép még akkor sem igen szerette a korona hatalomgyakorlásának eszközeit, mikor magát a koronát erősnek óhajtotta.

Száz meg száz angol ember, a ki gyűlölte a tolerantiát és keveset gondolt a szólásszabadsággal, erős féltékenységet tanusitott az önkényes hatalommal szemben s el volt szánva nem tűrni más kormányzást, mint az ország joga szerint valót.[1] Ezek az érzelmek buktatták meg 1641-ben a Csillagkamarát és tették annak helyreállitását még az 1660-iki dühös loyalitásnak is lehetetlenné. De a Csillagkamara megbuktatása több volt egy népszerűtlen biróság eltörlésénél; azt jelentette, hogy a Tudorok alapitotta és a Stuartoktól kiterjesztett közigazgatási rendszer gyökerestől ki van forgatva. Az angolok jogi szokásaival ellenkező e kormányzati forma megdöntése mi közvetlen összefüggésben sem volt a korlátlan véleménymondás kiván-

[1] L. Selden észrevételeit a Csillagkamara határozatainak törvénytelenségéről; idézi Gardiner, *History of England,* VII. p. 51.

ságával. Az a parlament, mely nem akarta helyreállítani a Csillagkamarát, elfogadta az engedélytörvényt, mely tényleg behozta a censurát és mely, a mint láttuk, egész a forradalom utáni évekig hatályban maradt. A törvény elfogadása nem volt a türelmesség diadala, de diadala volt a törvényességnek. Az engedélyezés joga azontúl megszünt azon eszmén alapulni, hogy kiegészitő része a végrehajtó hatalomnak; a törvényre támaszkodott. Az engedélyezés a kormány kezében maradt, de e jogot a törvény szabályozta s a mi még fontosabb, a törvény áthágását csak rendes birósági eljárás útján lehetett büntetni. A Csillagkamara bukása megfosztotta a kormányt az önkényes hatalom gyakorlásának eszközeitől. Azért ama tény, hogy az alsóház 1695-ben megtagadta az engedélytörvény megújitását, egészen más volt, mint a gondolatszabadságnak ama kijelentése, melyet a franczia *Déclaration des droits*-ban találunk, vagy mint a censura eltörlése a többi franczia törvényekben. Angliában a sajtót ellenőrző kormányjog eltörlése nem volt egyéb, mint a jog általános szellemével ellenkező egyik kivételes hatalomkör félretétele, s az eltörlés végleges volt, mert a végrehajtó hatalom már elvesztette volt az ellenőrzés hathatós gyakorlásának eszközeit.

Fejtegetésünket a következőkben foglalhatjuk össze. Francziaországban a censura, bár folyton megszüntették, folyton feléledt, mert a kormányzat discretionarius hatalma összhangban volt és még ma is összhangban van a franczia törvényekkel és intézményekkel. Angliában a censura eltörlése azért volt végleges, mert a korona discretionarius hatalma ellenkezett közigazgatásunk rendszerével és az angol jog fogal-

maival. A különbséget még feltünőbbé teszi ama tény, hogy azon államférfiak, kik Francziaországban oly csekély sikerrel fáradoztak a sajtószabadság megvalósításán, valóban véleményszabadságot akartak létesiteni; míg azon államférfiak, a kik az engedélytörvényt mellőzték s ezzel az angol sajtószabadságot megalapították, a tolerantiáról oly nézeteket vallottak, melyek távolról sem kedveztek a véleménymondás korlátlan szabadságának. Ez a különbség nemcsak meglepő, hanem a legjobb példák egyike is az angol joguralom értelmének megvilágítására.

HETEDIK FEJEZET.

A nyilvános gyülekezés joga.

A nyilvános gyülekezés joga. — A nyilvános gyülekezésre vonatkozó belga jogról[1] az alkotmány tizenkilenczedik czikke intézkedik. Ez valószinűleg csak az angol jogot akarja reprodukáni és így szól:

„Art. 19. Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable.

Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police" [2]

A nyilvános gyülekezés jogának gyakorlása, úgy látszik, Belgiumban inkább szorul korlátozásra, mint Angliában, mert nálunk a rendőrségnek a szabad ég alatti gyülekezetek tekintetében semmi különös hatásköre nincs. De a mint szabatosan nem mondhatni, hogy az angol jog elismeri a sajtószabadságot, úgy alig mondhatni azt, hogy alkotmányunkban a nyilvános gyülekezés joga, mint külön jog, előfordulna. Az angol

[1] L. Law Quarterly Review, IV. p. 159. A nyilvános gyülekezésre vonatkozó olasz jogról, u. o. p. 78; a francziáról, p. 165; a svájcziról p. 169; az Egyesült-Államokéról p. 257. — L. a Függelék V. jegyzetét: „A nyilvános gyülekezés jogával kapcsolatos kérdések."

[2] Constitution de la Belgique, art. 19.

alkotmánynak az egyéni jogokból való kifejlődésének legjobb példáját a nyilvános gyűlésekre vonatkozó jogszabályainkban találjuk. A gyülekezés joga nem egyéb, mint biróságainknak a személyes szabadság és az egyéni szólásszabadság tekintetében megállapodott felfogása. Jogunkban nincs intézkedés, mely ugy szólna, hogy szabad ég alatt vagy másutt törvényes czélból szabad összejönni. De minthogy *A*-nak, ha jogot nem sért, joga van oda menni, a hova akar és beszélhet *B*-vel, a mit akar, csak rágalmazó vagy lázitó dolgot nem; minthogy *B, C, D, E, F* és mások ad infinitum ugyanezen jogokkal birnak: ez azon általános szabályra vezet, hogy ezer vagy tizezer ember is összejöhet olyan helyen, a hol egyenként joguk van törvényes czélra törvényes módon megjelenni. *A*-nak joga van a High Streeten sétálni vagy köztéren megjelenni, *B, C, D*-nek és barátaiknak hasonlóképen, vagyis tizezer embernek is joga van találkozni. És valamint *A* mondhatja *B*-nek, hogy nézete szerint oly törvényt kellene hozni, mely a főrendiházat eltörli, vagy hogy a főrendiház tartoznék a szervezetét módosító törvényjavaslatot visszautasitani, és *B* ugyanezt mondhatja barátainak: ebből következik, hogy tizezer ember is tarthat gyülekezetet pl. a kormány támogatására vagy az ellentálló főrendek bátoritására. Ez a lényege a politikai vagy más czélokra való nyilvános gyülekezés ama jogának, melyet a külföldi alkotmányok gondosan körülirandó külön jogositvány gyanánt fognak fel. Ha azonban azt mondjuk, hogy *A, B, C, D* és százezer más ember — éppen mert mehetnek, a hova akarnak és beszélhetnek, a mi nekik tetszik — jogositva van politikai vagy más ügyek megvitatása végett gyűlést tartani: ezzel természetesen nem azt

mondjuk, hogy e joggal élve, nem lehet törvénysértést elkövetni. A gyűlés czélja lehet törvényellenes, pl. nyilvános erőszak. Ily esetben maga a gyűlés is törvénytelen.[1] A gyűlésezők magatartása lehet olyan, hogy fenyegeti a közbékét és alapos félelmet kelt a nyugalmas polgárokban; ilyenkor szintén törvénytelen a gyűlés. Mindezen esetekben a gyűlést jogszerűen fel lehet oszlatni s tagjai tartoznak viselni jogellenes vagyis büntetendő cselekményük minden következményeit: a letartóztatást, a vádat, a büntetést.

Folyományok. — A nyilvános gyülekezés jogából bizonyos gyakorlati következmények folynak, melyek, bár logikailag vannak belőle levonva, a birák és mások előtt meglepőknek tűnhetnek fel és melyek nem mindig szolgálnak a nép javára.

A gyűlés nem törvénytelen azért, mert jogtalan ellentállást idézhet elő. — Az olyan nyilvános összejövetel, mely a résztvevők magaviselete miatt, például mert fegyveresen jelennek meg, azon veszélylyel jár, hogy a résztvevők megzavarják a közbékét és így alapos félelmet kelt a nyugalmas polgárokban: törvényellenes gyűlés. De az a gyűlés, mely különben nem jogellenes, nem válik ilyenné az által, hogy törvénytelen ellentállást idézhet elő s így közvetve a béke megzavarására vezethet. Tegyük fel például, hogy az Üdv Hadserege (Salvation Army) gyűlést akar tartani Oxfordban, egy u. n. Csontvázsereg (Skeleton Army) pedig kijelenti, hogy meg fogja támadni és szétveri a gyűlést. A békés polgárok, kik nem sze-

[1] A „törvénytelen gyülekezet“ fogalmáról l. a Függelék V. jegyzetét: „A nyilvános gyülekezés jogával kapcsolatos kérdésekről“.

retik, ha városuk nyugalmát zavarják és félnek a békeháboritástól, kérik a hatóságot, hogy tiltsa el az Üdv Hadseregének gyűlését, nyugtalanság esetén pedig fogják el mind a két csoport tagjait. Első tekintetre ez méltányos kivánság; de a hatóság törvényesen nem adhat neki helyet. Hogy jogunk mai állapotában a dolog igy áll, azt a kérdés átgondolása kétségtelenné teszi. *A*-nak azt a jogát, hogy a High Streeten sétálhat, nem szünteti meg az, hogy *X* ez esetre leütéssel fenyegeti őt. Igaz, hogy *A* sétája a közbéke megzavarását fogja előidézni; de ennek ő épp oly kevéssé oka, mint a hogy nem okozza az óralopást az, a kinek zsebében az óra volt. Nem okozója, hanem áldozata a törvénysértésnek. Ha immár *A*-nak sétálási jogát nem érintheti *X* fenyegetése, *A*, *B*, *C*, *D* ebbeli jogát sem csökkentheti az, hogy *X*, *Y*, *Z* kijelentik, hogy ezt nem fogják tűrni. Mit sem változtat e tényen, hogy a csoportoknak neve Üdv Hadserege, illetőleg Csontvázsereg. A tiszta elv az, hogy *A*-nak jogszerű cselekvésre való jogát nem csökkenti az, hogy *X* törvénytelen cselekedettel, a bántalmazással fenyegetl. Ezt az elvet állapitja vagyis inkább világítja meg a Beatty v. Gillbanks eset.[1] Az Üdv Hadserege gyűlést hirdetett Weston-super-Mare-be, bár tudta, hogy a Csontvázsereg ellenezni fogja az összejövetelt. A hatóság eltiltotta a gyűlést. Az Üdv Hadserege mégis egybegyűlvén, a rendőrség elébe állott és a rendeletnek való engedelmességre hivta fel. Egyik résztvevő megtagadta az engedelmességet, a miért letartóztatták. A rendőrség jogellenes gyülekezetben való részvétel miatt másokkal együtt elitélte őt.

[1] 9 Q. B. D. 308.

Kétségtelen volt, hogy az Üdv Hadseregének gyülekezete a Csontvázsereg támadását fogja előidézni s igy békeháboritásra vezet. Felebbezésre a Queen's Bench Division megsemmisitette a rendőrség ítéletét.

„Jelen esetben az történt," úgymond a főbíróság, „hogy egy törvénytelen szervezet" (a Csontvázsereg) „azon joggal kérkedett, hogy megakadályozza a felebbezőket és másokat jogszerű összejövetelükben. Az alsóbiróság itélete ama felfogáson alapszik, hogy el lehet itélni azt, a ki törvényesen cselekszik, ha tudja, hogy cselekvése mást törvénytelen cselekvésre fogja birni. E tételnek nincs törvényes alapja."[1]

A gyűlést nem teszi jogtalanná az, hogy hivatalosan előre törvénytelennek nyilvánítják. — A gyűlést, ha különben nem törvénytelen, nem teszi ilyenné az, hogy a miniszter, közigazgatási vagy más tisztviselő (hacsak külön parlamenti végzemény alapján nem) előzetes hirdetmény vagy értesités útján törvénytelennek nyilvánitja. Tegyük fel, hogy az Üdv Hadsereg tagjai kihirdetik a városban, hogy Oxford közelében egy bérbe vett területen gyűlést fognak tartani, hogy St. Giles-ben lesz a találkozás s onnan lobogókkal, zeneszó mellett kivonulnak a szertartás helyére. A miniszter valamely okból azt hiszi, hogy a gyűlés megtartása nem kivánatos s hivatalosan értesiti a testület minden tagját vagy az oxfordi „campagne" élén álló tiszteket, hogy az összejövetel nem tartható meg. Ez az értesités nem változtatja meg a gyűlés

[1] Beatty v. Gillbanks, 9 Q. B. D. 308, p. 314, per Field, J. Beatty v. Glenister, W. N. 1884, p. 93. L. azonban az irlandi eseteket: Reg. v. M'Naghton, 14 Cox, C. C. 572; O'Kelley v. Harvey, 15 Cox, C. C. 435 és a Függelék V. jegyzetét: „A nyilvános gyülekezés jogával kapcsolatos kérdések."

jellegét, bár az ily figyelmeztetés után, ha a gyűlés törvénytelen, mindenki, a ki olvasta, kellően megintettnek tekintetik s a részvétel miatt felelősségre vonható.[1] Ha a gyűlés e figyelmeztetés nélkül jogszerű, nem válnék törvénytelenné azért, mert egy miniszter eltiltotta. Az értesités ily körülmények között jogilag épp oly kevéssé volna hatályos, mint ha a belügyminiszterium nekem vagy másnak megtiltaná, hogy a High Streeten sétáljak. Következik ebből, hogy a kormánynak alig van, vagy éppen nincs hatalmában az alakilag törvényes gyűlést eltiltani, bár meglehet, hogy a törvényesen meglakult gyülekezet, vezetésének törvénytelen módja folytán, utóbb törvénytelenné lesz. Bizonyára feltünő példája ez annak, hogy azon elv, mely szerint az állam igazi feladata a bűntetteknek nem megelőzése, hanem büntetése, megfosztja a kormányt minden discretionarius hatalomtól.

A gyűlés jogszerű lehet, habár megtartása ellenkezik a közérdekkel. — Végre teljesen jogszerű lehet az olyan gyűlés is, melyet okos vagy hazafias ember talán nem hivna össze. *A*, *B*, *C*-nek joguk lehet gyűlést tartani még akkor is, ha kétségtelen, hogy ez másokat erőszakoskodásra fog inditani és minden valószinűség szerint vérontást fog okozni. Tegyük fel, hogy egy buzgó protestáns a gyónás veszélyeinek feltárása végett gyűlést hirdet és ezt oly városban akarja megtartani, melyben nagy számmal laknak alacsony rendű katholikusok. A gyűlés törvényes volna,[2] de bizonyára zavarokat idézne elő.

[1] L. Rex v. Fursey, 6 C. & P. 81; 3 St. Tr. (n. s) 543.

[2] L. azonban a fentebb 257. l. 1. jegyzetben közölt irlandi eseteket.

elő. Azonban sem a kormány, sem a rendőrség nem tilthatná el. A nyilvános gyülekezés jogának oly túlzó használatát, melyet Európában talán másutt nem tűrnének, kárhoztathatja minden okos ember, de a törvény megengedi. Arról, hogy helyes vagy helytelen dolog-e, az állam legfelső hatóságait megfosztani azon lehetőségtől, hogy a törvényes jogok oktalan használatát elővigyázati rendszabályokkal megakadályozzák, itt nem szólunk. Csak azt kell megállapitanunk, hogy a nyilvános gyülekezési jog szabályai is mutatják egyrészt intézményeink legalis szellemét, másrészt azt, hogy a személyi jogokat tárgyaló birói itéletek tették a nyilvános gyülekezés jogát alkotmányjogunk kiegészitő részévé.[1]

[1] A gyülekezés jogáról általában l. Stephen, *Commentaries*, IV. (8. kiad.) 213—217, és Stephen, *History of Criminal Law*, I. pp. 202—205. L. a Függelék V. jegyzetét: „A nyilvános gyülekezés jogával kapcsolatos kérdésekről.“

NYOLCZADIK FEJEZET.

A hadi jog.

A magán- és a büntetőjog s az alkotmányjog között nincs éles határvonal. — Az előbbi fejezetben tárgyalt jogokról, például a személyes szabadság, a szabad véleménynyilvánítás jogáról, azt lehetne mondani, hogy voltaképen nem is tartoznak az alkotmányjog körébe, hanem hogy azokat vagy a szigorúan vett magánjog, vagy a közönséges büntetőjog tárgyai közé kell sorolni. *A*-nak a személyes szabadsághoz való joga nem egyéb, mint az a jog, hogy *X* őt meg ne támadja, vagy — más oldalról tekintve a dolgot — *A*-nak az a joga, hogy megtámadóját polgári vagy büntető perbe foghassa. E nézetben igen sok igazság van ugyan, de másrészt kétségtelen, hogy a személyes szabadság, a véleményszabadság és hasonló jogok sok írott alkotmánynak legkiválóbb rendelkezései s hogy a népek, midőn az önkényes kormányformát alkotmányossal cserélik fel, ezektől a jogoktól várják a legtöbb előnyt.

A dolog úgy áll, hogy e jogokat két szempontból lehet felfogni. Lehet őket egyszerűen a magánjog vagy talán a büntetőjog részeinek tekinteni; így például a személyes szabadság jogát, a mint már jeleztük, lehet úgy érteni, hogy az *A*-nak az a joga, hogy teste fölötti hatalmát *X* ne korlátozza. De a mennyiben ezek a jogok az állam kormányzói ellenében hatá-

lyosak, más szóval, a mennyiben az egyes polgároknak a végrehajtó hatalomhoz való viszonyát határozzák meg: részét, sőt legfontosabb részét teszik az alkotmányjognak.

A figyelemre legméltóbb körülmény itt az, hogy — általában szólva — Angliában a polgároknak egymás irányában ugyanolyan jogaik vannak, mint a korona közegeivel szemben. Így kell érteni ama tételt, hogy nálunk az alkotmány az ország közönséges jogának része. Az a tény, hogy a miniszter nem foghat el, tarthat fogva vagy büntethet önkényesen vagy államérdekből senkit (nem szólván természetesen a törvény, pl. az idegen-törvény vagy a kiadatási törvény által reá ruházott külön jogokról): ez a tény csupán azon szabály folyománya, hogy a miniszter hivatali minőségében is az ország közönséges joga alatt áll. Vegyük, hogy a miniszter egy bosszús felindulásában bántalmazza az ellenzék vezérét; vagy tegyük fel, hogy elfogatja, mert politikai ellenfelének szabadon létét közérdekből veszélyesnek tartja. A minisztert mind a két esetben polgári vagy büntető perbe lehet fogni, épp úgy mint mást, a ki személyes támadást (assault) követ el. Az a körülmény, hogy a befolyásos politikus elfogatása, kinek beszédei rendháborítást okozhatnak, kizárólag administrativ tény volt, nem mentené sem a minisztert, sem a parancsát teljesitett rendőröket.

Az ezen és a következő három fejezetben tárgyalt kérdések nyilván alkotmányjogok, és senki sem fogja egy alkotmányjogi munkában való tárgyalásuk ellen azt felhozni, hogy a magánjogba valók. Ha azonban gondosan vizsgáljuk a dolgot, azt fogjuk találni, hogy valamint némely jogszabályok, melyek első tekintetre a magánjogba tartozóknak tetszenek, tényleg alkot-

mányjogi elveknek szolgálnak alapul, épp úgy vannak tárgyak, melyek első tekintetre az alkotmányjogba tartozóknak tetszenek, de Angliában valósággal a magán- vagy büntetőjog elvein nyugszanak. Így például a katonák állapotára nézve, a mint látni fogjuk, Angliában azon elv irányadó, hogy a katonának e minőségében külön kötelezettségei vannak ugyan, de azért, szolgálatban épp úgy mint azon kívül, alá van vetve rendes polgári kötelezettségeinek is. A miniszteri felelősség jogi szempontból nem egyéb, mint az angol jogban uralkodó azon szabály alkalmazása,[1] hogy jogilag nem igazolható tettének mentségétül senki sem hivatkozhatik feljebbvalójának, még a koronának parancsára sem.

Bármily szempontból tekintjük tehát a dolgot, mindig ama főfontosságú szabályhoz jutunk, melylyel már foglalkoztunk: hogy, míg sok idegen alkotmány szerint az egyéni jogok az alkotmány rendelkezésein alapulnak vagy azokon látszanak alapulni, addig Angliában az alkotmányjog nem forrása, hanem folyománya az egyéni jogoknak. Az is mind kétségtelenebbé válik előttünk, hogy az eszköz, melylyel biróságaink az alkotmányjogot fentartották, két szabálynak szigorú érvényesitése volt: az első „a törvény előtti egyenlőség,“ mely kizárja az általános polgári kötelezettségek és a rendes biróságok illetékessége alóli kivételt; a második a „bűntevők személyes felelőssége“, mely nem engedi meg, hogy a felsőbbség parancsa az alárendelt közeg jogsértését igazolja. Az a jogi dogma, mely legalább is IV. Edward korára vezet-

[1] L. Mommsen, *Römisches Staatsrecht*, p. 672, arra nézve, hogy már a régi római jogban hasonló elv volt érvényben.

hető vissza, hogy büntetés éri azt, a ki mást törvényes rendelet nélkül, ha királyi parancsra is, letartóztat; hogy a törvénytelen letartóztatásért perbe fogható: nem a királyi hatalom korlátozása, hanem a személyi felelősség elvének, mely az egész kártérítési jogban uralkodik,[1] a királyi parancsra véghez vitt cselekményre alkalmazása.

Hadi jog. — A „hadi jog“,[2] e szó valódi értelmében, mint a közönséges jog felfüggesztése és az országnak vagy egyes részeinek katonai biróságok alá helyezése, az angol jogban ismeretlen. Nálunk nincs oly intézmény, milyen Francziaországban „az ostromállapot kihirdetése,“[3] melynélfogva a közrend fentartásának rendszerint a polgári hatóságokhoz tartozó egész ügyköre a hadseregre (autorité militaire) megy át. Félre nem magyarázható bizonyitéka ez a jog állandó uralmának alkotmányunkban.

Ama tétel azonban, hogy kormányzatunkban nem létezik a hadi joghoz hasonló intézmény, bár magában véve tökéletesen igaz, könnyen félrevezetheti azt, a ki nem ügyel arra, hogy iróink a „hadi jog“ (martial law) kifejezést két, teljesen különböző értelemben használják.

Mily értelemben ismeri el az angol jog a hadi jogot? — Hadi jog alatt néha a koronának és szol-

[1] L. Hearn, *Government of England* (2. kiad.) IV. fej. V. ö. Gardiner, *History*, X. pp. 144, 145.

[2] L. Forsyth, *Opinions*, pp. 188—216, 481—563; Stephen, *History of Criminal Law*, I. pp. 201—216; Rex v. Pinney, 5 C. & P. 254; 3 St. Tr. (n. s.) 11; Reg. v. Vincent, 9. C. & P. 91; 3 St. Tr. (n. s.) 1037; Reg. v. Neale, 9 C. & P. 431.

[3] L. Loi sur l'état de siège, 9 août 1849, Roger & Sorel, *Codes et lois*, p. 436. L alant 267. l.

gáinak azon common law-jogát értik, melynélfogva invázió, lázadás, zendülés és általában a törvény elleni tettleges ellentállás esetén az erőszakot erőhatalommal verhetik vissza. Ez a jog vagy hatalom a rendes kormányzat létfeltételeihez tartozik és az angol jog a legkétségtelenebb módon, igen nagy terjedelemben ismeri el. Magában véve mi kapcsolatban sincs a fegyveres erő intézményével. A koronának joga van a békezavarást elnyomni; minden alattvaló, akár polgár, akár katona, akár a „kormány szolgája“ (pl. rendőr), akár nem, nemcsak jogositva van, de törvény szerint köteles is a békezavarás elfojtásában segédkezni.[1] Legtöbbnyire ugyan a rendőrök és a katonák, mint a kiknek külön hivatása a rend fentartása, fognak a zavargás elnyomására felhivatni; de kétségtelen, hogy ebben minden jó polgár résztvenni köteles.

Kétségtelen az is,[2] hogy a katona a közönséges jog alapján felel a rend helyreállításánál követett eljárásáért. Tisztek, tisztviselők, katonák, rendőrök, közpolgárok jog szerint e részt azonos helyzetben vannak. Egyenként és együttesen kötelesek a békezavarásnak, milyen a zendülés vagy zavargás, ellentállani és azt elhárítani; egyenként és együtt használhatnak oly erőt, a milyen e czélra szükséges, s ebben egész az emberölésig mehetnek; de senki sincs jogosítva több erőszakot használni. Egyenként és együtt számolnak az esküdtszék előtt a túlhágásért vagyis a szükségtelen

[1] V. ö. Miller v. Knox, 6 Scott 1. L. az 1893-iki featherstone-i zavargások megvizsgálására kiküldött bizottság [benne Bower (L. J.) és Haldane (Q. C.)] jelentését (C. 7234) és a Függelék VI. jegyzetét: A törvénytelen gyűlés feloszlatására felhívott katonák kötelességéről.

[2] L. alant 274. s k. ll.

erőszak használatáért; egyenként és együtt felelnek (a miről az írók gyakran megfeledkeznek) legalább elvben, a biróság előtt, a zavargás leverése körüli polgári kötelességüknek elmulasztásáért; bár a rend fentartása körül kifejtendő erő neme és mértéke attól függhet, hogy valaki katonatiszt, hivatalnok, katona vagy civilista-e. A ki ezekben kétkedik, az tanulmányozza a Rex v. Pinney ügyben kelt elvi jelentőségű határozatot,[1] melyben az 1831-iki zavargások alkalmából alaposan ki van fejtve a bristoli polgármester kötelessége.

Annyira hozzá vagyunk szokva azt képzelni, hogy a béke fentartása egyedül a katonák és a rendőrök dolga, hogy sokan meglepetéssel fogják látni a Rex v. Pinney esetben kifejtett elméletből, mily kemény kötelességei vannak zavarok idején a tisztviselőnek és mily korlátlanul tartozik használni a karhatalmat a törvény fentartása érdekében. Vigyáznunk kell arra is, hogy a Riot Act[2] szövege félre ne vezessen. Ez a törvény azt rendeli, hogy ha tizenkét zavargó, egy órával azután, hogy a tisztviselő a törvényre való figyelmeztetés mellett (a mit köznyelven helytelenül a Riot Act felolvasásának neveznek) szétoszlásra hívta fel őket, a meghagyásnak nem engedelmeskedik: a tisztviselőnek joga van a katonasággal reájuk lövetni vagy karddal szétveretni őket.[3] Ez a törvény értelme, ha nem is a szava. A tájékozatlan olvasó könnyen abba a tévedésbe esik (s ez már tisztviselőkkel és katonatisztekkel is megtörtént, nevezetesen a Gordon-féle zavargások idején 1780-ban), hogy a törvénynek

[1] 5 C. & P. 254; 3 St. Tr. (n. s.) 11

[2] 1 Geo I. stat. 2, c. 5.

[3] L. Stephen, *History of Criminal Law*, I. pp. 202—205.

nemcsak positiv, hanem negativ rendelkezése is van s hogy ennélfogva a katonaságot csak a törvényben megjelölt feltételek teljesitése után lehet használni. Ez a felfogás ma már tévesnek van elismerve. Az erőszak alkalmazását, valamint annak a törvény szerint helyes nemét és mértékét, az eset körülményei határozzák meg.

Ha tehát hadi jog alatt a kormánynak vagy a nyugalmas polgároknak azt a hatalmát értjük, melynélfogva a közrendet még a szükséges vér- és vagyonáldozat árán is fentarthatják, a hadi jog kétségtelenül része az angol jognak. De még az így értett hadi jogra nézve is szem előtt kell tartanunk, hogy abban a kérdésben, valjon a használt erőszak szükséges volt-e vagy nem (különösen ha emberhalál történt), az esküdtszék dönt és hogy a tett megitélésében egész más nézeten lehet a zendülés leverése után nyugodtan tanácskozó jury, mint az a tábornok vagy tisztviselő, kit zavargók zajonganak körül és a ki tudja, hogy a zendülés minden perczben rémséges felkeléssé, a felkelés pedig, ha el nem fojtják, sikeres forradalommá válhatik.

Mily értelemben ismeri el a hadi jogot az angol jog. — Gyakrabban vétetik azonban a hadi jog kifejezés oly értelemben, hogy valamely ország vagy kerület a katonai biróságok alatt áll, melyek kisebb-nagyobb mértékben kiszorítják a rendes biróságokat. Az így értett hadi jognak kihirdetése, a mint már megjegyeztük,[1] majdnem egyenértékű azon helyzettel, melyet Francziaországban és más államokban, az „ostromállapot“ neve alatt ismernek és mely nem

[1] L. fentebb 263. l.

egyéb, mint egy ország kormányzatának ideiglenesen és törvényesen a katonai hatalom alá helyezése. A hadi jog ezen nemét elismerő államokban a jogi helyzetet legjobban jellemzi a megfelelő franczia törvény nehány intézkedése, melyeket ide iktatunk:

„7. Aussitôt l'ètat de siège déclaré, les pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue pour le maintien de l'ordre et de la police passent tout entiers à l'autorité militaire. — L'autorité civile continue néanmoins à exercer ceux de ces pouvoirs dont l'autorité militaire ne l'a pas dessaisie.

„8. Les tribunaux militaires peuvent être saisis de la connaissance des crimes et délits contre la sûreté de la République, contre la constitution, contre l'ordre et la paix publique, quelle que soit la qualité des auteus principaux et des complices.

„9. L'autorité militaire a le droit: — 1⁰ De faire des perquisitions, de jour et de nuit, dans le domicile des citoyens; — 2⁰ D'léoigner les repris de justice et les individus qui n'ont pas leur domicile dans les lieux soumis à l'état de siège; — 3⁰ D'ordonuer la remise des armes et munitions, et de procéder à leur recherche et à leur enlèvement; — 4⁰ D'interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre.“ [1]

Okszerűen gyaníthatjuk azonban, hogy a törvény szavai csak halvány fogalmat adnak arról, milyen a helyzet, ha zavarok vagy lázadás folytán Párisban vagy Francziaország más részében az ostromállapotot hirdetik ki, vagyis ha, némely continentalis államok szóhasználata szerint, „az alkotmányos biztosítékok felfüggesztetnek“.

[1] Rogers & Sorel, *Codes et lois*, pp. 436, 437.

Alig tévedünk, ha feltesszük, hogy a közönséges jog felfüggesztésének idején mindenkit el lehet fogni, be lehet börtönözni és meg lehet büntetni, a polgári háborúval járó szenvedélyektől eltelt néhány katonatisztből álló biróság rendeletéből. Mindazonáltal kétségtelen, hogy Francziaországban, még a jelenlegi köztársaság alatt is, feltétlenül elismeri az alkotmány azt a jogfelfüggesztést, melyet az ostromállapot kihirdetése magában foglal és tény, bár különösnek tetszhetik, hogy a köztársaságban az ostromállapot idején a katonai biróságok hatalma még nagyobb, mint a monarchiában Lajos Fülöp alatt volt.[1]

Az e fajta hadi jog az angol alkotmányban teljesen ismeretlen. A katonák elfojthatják a zendülést, a mint visszaverik az inváziót; úgy küzdhetnek a felkelők, mint az idegen ellenség ellen; de nincs törvényes joguk a zendülést vagy lázadást büntetni. A béke helyreállítására vivott küzdelemben a felkelőket jogosan lehet megölni, a mint háború idején a harczban meg szabad ölni az ellenséget; még a foglyot is le lehet lőni, ha szökni akar. De — a katonai jog intézkedésein kivül — a hadbiróság rendeletére történt kivégzés törvénytelen, jogi nyelven szólva: gyilkosság. Biráinknak a közönséges jog fentartása körül még forradalmi zavarok idején is tanusitott nemes erélyét mi sem világitja meg jobban, mint Wolfe Tone esete.[2] Wolfe Tone, egy irlandi forradalmár, 1798-ban részt vett egy franczia részről Irlandba tett invázióban. A hadihajót, melyen utazott, elfogták s Wolfe Tone

[1] L. a Geoffroy-pert, Journal du Palais, XXIV. k. 1218. l.; dézi Forsyth, *Opinions*, 483. l.

[2] 27. St Tr. 614.

haditörvényszék elé került Dublinban. Kötél általi halálra itélték. De Wolfe Tone nem volt angol tiszt; a franczia köztársaság adott neki tiszti rangot. A kivégzésére kitűzött nap reggelén writ of habeas corpust kértek az irlandi King's Bench-től azon az alapon, hogy Wolfe Tone nem levén katonai személy, reá nézve a haditörvényszék nem illetékes, a mi azt jelenti, hogy katonabirái jogtalanul alkalmazták reá a haditörvényt. A King's Bench azonnal kiadta a writ-et. Ha meggondoljuk, hogy Wolfe Tone bűnössége kétségtelen volt; hogy a biróság tagjai gyűlölték a forradalmárokat; hogy 1798-ban Irland forradalmi válságban volt: el kell ismernünk, hogy nem képzelhetni a jog fensőségének fényesebb bizonyitékát, mint az oltalmat, melyben a King's Bench Wolfe Tone-t részesítette.

KILENCZEDIK FEJEZET.

A hadsereg.[1]

Az angol hadsereg az állandó vagy rendes hadseregből (Standing, Regular Army) és a milicziából áll.

A hadsereg. — E seregek mindegyike az országos jognak van alávetve. Nem feladatom, akár csak vázlatosan is, ismertetni a hadseregre vonatkozó törvényeket; csak azon jogi elveket kivánom előadni, melyek a jog uralmát a hadsereg körében biztositják.

Czélszerű lesz e vizsgálatnál a közönséges kézikönyvekben követett rendet megforditani. Ezek nagyobbrészt sokat foglalkoznak a milicziával, de aránylag keveset a rendes hadierőkkel, mai nevükön hadsereggel. Oka ennek az, hogy a miliczia régibb intézmény, mint az állandó hadsereg és hogy a történeti felfogás, valamint az alkotmányos elmélet szerint is, az állandó hadsereg anomalia. Innen van, hogy tekintélyes irók is mintegy kivételes, alárendelt dolognak, — úgyszólván a

[1] L. Stephan, *Commentaries*, II. book IV. chap. VIII; Gneist *Das englische Verwaltungsrecht*, II. 952—966; Manual of Military Law (2. ed.).

Az állandó hadseregről, 1. Will & Mary, c. 5; l. Army Discipline and Regulation Act, 1879. 42 & 43 Vict. c. 33; Army Act, 1881, 44 & 45 Vict. 58.

A milicziáról, 13 Car. II. stat. 1 c. 6; 14 Car. II. c. 3; 51 Car. II. c. 4; 42 Geo. III. c. 90; Militia Act, 1882, 45 & 46 Vict. c. 49; Regulation of the Forces Act, 1881, 44 & 45 Vict. c. 57.

miliczia nevén ismert nemzeti, alkotmányos hadierő kinövésének nézik a hadsereget. Azonban ma már tényleg az állandó hadsereg az igazi nemzeti hadierő, míg a miliczia aránylag csekély fontosságú intézmény.

Az állandó hadsereg. A parlamenti kormányzattal az évenkénti Mutiny Act teszi összeférhetővé. — A zsoldosokból alakított állandó hadsereg, melynek fő kötelessége a parancsnak való feltétlen engedelmesség, első tekintetre oly intézménynek látszik, mely nem fér össze a joguralommal vagyis azzal, hogy a sereg a polgári hatóságoknak s nevezetesen a biróságoknak legyen alárendelve, a mi a népi vagy parlamenti kormányzatnak lényeges feltétele. Voltak is idők, midőn az állandó, zsoldos hadierőt a legtöbb államban — a köztársaság idején Angliában is — összeférhetetlennek tartották azzal, a mit nem szabatos, de érthető kifejezéssel szabad kormányzatnak neveztek.[1] Államférfiaink ugyan még jóval az 1689-iki forradalom után is azon a nézeten voltak, hogy az állandó sereg veszélyezteti az angol szabadságot; de a forradalom után nemsokára kétségtelen lett, hogy az ország biztonsága megköveteli a zsoldos katonaságot. A XVII. század végén és a XVIII. század elején Anglia a következő dilemma előtt volt: állandó hadsereggel, nézetük szerint, az ország nem kerülhette el a despotismust; állandó hadsereg nélkül — tudták — az ország nem háríthatta volna el az inváziót. A nemzeti szabadság fentartása tehát a nemzeti függetlenség feláldozását látszott követelni. Az angol állambölcseség, úgyszólván véletlenségből, megtalálta a menekülést ezen elméleti dilemmából. A Mutiny Act, bár csak egy közvetlen

[1] L. Macaulay, *History*, III. pp. 42—47.

veszély elhárítására sebtiben készült törvény volt, a látszólag meg nem oldható feladat megfejtését foglalja magában.

A siker hasonló eseteinek megitélésénél, midőn ugyanis az érvényesült, a mit gyakorlati józan észnek, politikai ösztönnek vagy az angolok államférfiúi tapintatának szoktak nevezni: két tévedéstől kell őrizkednünk.

Először ne képzeljük, hogy államférfiaink valami sajátságos, más országok politikusainál fel nem található nagy elmeéllel vagy előrelátással jártak el. De még kevésbbé higyjük másrészt azt, hogy az angol szerencse vagy a véletlen kisegit bennünket az olyan nehézségekből is, melyekkel más államok polgárai megküzdeni nem birnak. A politikai józan ész vagy ösztön alig jelent mást, mint a közügyek körüli hagyományos gyakorlatot. A közügyekben való ezen tapasztalati jártasság a művelt angolok között száz-kétszáz évvel régibb, mint a művelt francziáknál, németeknél; innen van, hogy Angliában korán érvényesültek egészségesebb kormányzati elvek, mint a milyenek másutt a legújabb időkig uralkodtak. A forradalom férfiai sikeresen küzdöttek meg nehéz feladataikkal; de nem úgy, hogy új, ragyogó eszméket teremtettek, nem is mintha szerencséjük lett volna; hanem azért, mert a jogról és a kormányzatról Angliában sok tekintetben egészséges eszmék fejlettek ki és mert az 1689-iki államférfiak azokkal a fogalmakkal állottak a nehézségek elé, a melyek akkoriban a gondolkodó angolok között járatosak voltak. A hadsereg állását az döntötte el, hogy az első Mutiny Act szerzői nem tágitottak az angol jognak azon alapelvétől, hogy a katona hivatalos minőségében, épp úgy mint a pap, külön köte-

lezettségeknek van ugyan alávetve, de ez által nem szabadul központi kötelezettségeitől.

Az 1689-iki első Mutiny Act[1] czéljára és elveire nézve teljesen azonos az 1881-iki e nemű törvénynyel, mely alatt ma az angol hadsereg áll. A két törvény összehasonlítása mutatja, miképen hozatott összhangba a katonai fegyelem a szabadsággal vagy, helyesebben szólva, az országos jog uralmával.

Az első Mutiny Act bevezetését, csekély változásokkal, minden későbbi Mutiny Act ismételte. Így szól többek közt: „Tekintve, hogy senkit sem lehet haditörvénykezés útján életében vagy testében büntetni, vagy bármely fenyitéknek másként alávetni, mint polgártársai ítélete és ezen országnak ismert és megállapított joga alapján; azonban az ország ügyeinek mai állásában mégis szükséges, hogy a már felállított és a még felállitandó hadierő kötelességtudásban és szigorú fegyelemben tartassék és hogy azok a katonák, a kik pártot ütnek vagy lázongást szitanak, vagy ő felsége szolgálatából megszöknek, példásabban és gyorsabban vonassanak büntetés alá, mintsem ezt a jog szokásos alakiságai megengedik“.[2]

Ez az idézet megjelöli a nehézségeket, melyekkel az 1689-iki államférfiak küzdöttek. Lássuk most már, miképen segítettek magukon.

A ki az állandó hadseregbe katonának beáll, vagy — az újabb törvények nyelvén szólva — „a ki a katonai tövény alá tartozik“, kettős viszonyban áll: az első a

[1] 1 Will. & Mary, c. 5.

[2] L. Clode, *Military Forces of the Crown*, I. p. 499. V. ö. 47 Vict. c. 8. Az újabb törvények eltérései, bár csekélyek, tanulságosak.

hadsereghez nem tartozó polgártársaihoz, a második a hadsereg tagjaihoz, különösen katonai feljebbvalóihoz való viszonya; szóval, a ki a katonai törvény alatt áll, annak nemcsak mint polgárnak, hanem mint katonának is vannak kötelezettségei. Az angol jogban a katonának mind a két viszonyát határozott szabályok rendezik.

A katona mint polgár. — Az angol jognak világos szabálya, hogy a katona, bár az állandó hadsereg tagja, Anglia területén alá van vetve a közpolgár összes kötelezettségeinek is. „Jelen törvénynek semmi intézkedése sem veszi ki és nem magyarázható úgy, hogy kiveszi a tisztet vagy katonát a rendes törvény szerinti eljárás alól“, így szól az első Mutiny Act.[1] E szavakban található fel az országon belül alkalmazott állandó hadseregre vonatkozó egész törvényhozásunk kulcsa. A katona, bérszerződése alapján, polgári kötelezettségein túlmenő sok más kötelmeket vállal; de nem menekül a brit közpolgár kötelezettségei alól.

E szabály folyományai végig vonulnak az egész Mutiny Act-on.

Büntetőjogi felelősség. — A katonát ugyanazon büntetőjogi felelősség terheli, mint a nem-katonát.[2] Az angol birodalom területén minden illetékes „polgári“ (azaz nem-katonai) biróság előtt felel mindazon bűncselekményekért, melyekért katonai köteléken kívül oda tartoznék, és vannak cselekmények pl. a gyilkosság, melyekért rendszerint a polgári birónak felelős.[3] Ha

[1] 1. Will. & Mary c. 5. s. 6; l. Clode, *Military Forces of the Crown*, I. p. 500.

[2] V. ö. Army Act, 1881. (44 & 45 Vict. c 58) secs. 41, 144, 162.

[3] V. ö. azonban Juridiction in Homicide Act, 1862, 25. & 26. Vict. c. 65 és Clode, *Military Forces of the Crown*, I. pp. 206, 207.

tehát az Angliában vagy Vandiemen-földön állomásozó katona megöli társát vagy kirabol egy utast, katonai minősége nem fogja megmenteni attól, hogy gyilkosság vagy rablás miatt esküdtszék elé álljon.

Polgári felelősség. — A katona nem kerülheti el a polgárjogi felelősséget sem, például adósságaiért; csak az a kiváltsága van, hogy nem kényszeríthető a biróság előtti megjelenésre, és 30 fonton alóli öszszegért nem helyezhető adóssági fogságba.[1]

A ki a continentalis törvényhozás szellemét ismeri, nem fogja lehetségesnek találni, hogy például Franczia- vagy Poroszországban megengednék, hogy a magánember jogai így háttérbe szorítsák a közszolgálat érdekeit.

Katonai és polgári biróságok hatásköri összeütközése esetében a polgári biróság az illetékes. Ha az illetékes polgári biróság a katonát elítéli vagy fölmenti, ugyanazon cselekményért nem vonható felelősségre a hadbiróság előtt;[2] de a hadbiróságnak pl. emberölés vagy rablás vádjára hozott marasztaló vagy felmentő itélete ugyanazon tett miatt sem gátolja az esküdtszéki eljárást.[3]

A felsőség rendelete nem mentesít a bűnvád

[1] L. Army Act, 1881 (44. & 45. Vict. c. 58. V. ö. Clode, *Military Forces of the Crown*, I. pp. 207, 208 és Thurston v. Mills, 16 East, 254.

[2] Army Act, 1881 (44 & 45 Vict. c. 58) s. 162 subss. 1—6.

[3] Army Act, 1881 (44 & 45 Vict. c. 58) s. 162 subss 1–6. V. ö. a hadsereg viszonyát a köztörvényhez Francziaországban. A franczia jog alapelve az, és nyilván mindig az is volt, hogy a katonának vagy a katonai jog alatt álló minden személynek bűntette vagy vétsége a katonai biróság elé tartozik. L. Code de Justice Militaire, arts. 55, 56, 76, 77 és Le Faure, *Les lois militaires*, pp. 167, 173.

alól. — Ha a katonát bűntett miatt perbe fogják, nem védekezhetik feljebbvalóinak parancsával.[1]

Ez magyarázatra szorul.

A katona teljesíteni tartozik katonai felsőségének minden jogszerű rendeletét, de nem háríthatja el a jogsértésért tartozó felelősségét (épp oly kevéssé, mint a civilista) azzal a védekezéssel, hogy felsőségének bona fide engedelmeskedve szegte meg a törvényt. Azért a katona helyzete elméletileg, de talán gyakorlatilag is, nehéz. Helyesen is mondják, hogy ha nem

[1] Stephen, *History of the Criminal Law*, I. pp. 204—206.; v. ö. Clode, *Military Forces of the Crown*, II. pp. 125—155. A katona helyzetét érdekesen mutatja a következő eset: *X* katonai őrszem volt az „Achilles" hajón, mikor ezt kátrányozták. „Az előző őrszemtől felváltáskor azt a parancsot vette át, hogy tartson távol minden csónakot, hacsak egyenruhás tiszt nincs rajta, vagy a hajón levő tiszt meg nem engedi közeledését; kapott puskát, három töltényt és három golyót. Csónakok közeledtek s ő háromszor reájuk kiáltott, hogy maradjanak távol; de az egyik nem tágitott és a hajó alá jött. Ekkor rálőtt egy a csónakon levő emberre és megölte. Az esküdtekhez azon kérdést is intézték, hogy nem lőtt-e azon téves feltevésben, hogy ez kötelessége. Az esküdtek igennel feleltek. Az eset feljebb vitetvén, a birák egyhangúlag azon nézeten voltak, hogy a tett gyilkosság, de kegyelemre érdemes. Azon nézetüket is kifejezték, hogy ha a tett a hajó megóvása végett szükséges lett volna, ha például a sértett zendülést akart volna előidézni, az őr felmentendő lett volna." Russel, *Crimes and misdemeanors* (4. kiad.) I. p. 823, Rex v. Thomas, East, T., 1816, MS., Bayley J., véleménye alapján. A határozat kelte figyelmet érdemel. Nem lehet feltenni, hogy 1816-ban a birák kevésbe vették volna a korona és szolgáinak jogait. Az itélet a common law azon kétségtelen szabályán alapszik és azt értelmezi is, hogy a katona, még ha szigorúan a parancs szerint cselekszik is, nem menthető az olyan tettekért, melyek, ha civilista követi el, büntetendő cselekmények.

engedelmeskedik, agyonlöveti a hadbiróság, ha pedig engedelmeskedik, felakasztatja az esküdtszék. Helyzetét és kötelességét tisztábban fogjuk látni, ha mérlegeljük, miképen kell cselekednie a következő esetekben.

Képzeljük, hogy zendülés alkalmával a tiszt azt rendeli legényeinek, hogy lőjjenek. A tüzelési parancs igazolt, mert enyhébb eszközzel nem lehetett volna megszüntetni a zavargást. Világos, hogy ily körülmények között a katona jogi és katonai szempontból egyaránt köteles a parancsnak engedelmeskedni. A parancs törvényes s a kik végrehajtják, katonai és polgári kötelességet teljesitenek.

Tegyük fel, hogy politikai nyugtalanság idején a tiszt azt rendeli katonáinak, hogy fogjanak el és lőjjenek agyon itélet nélkül egy népvezetőt, kire büntetendő cselekmény nem bizonyult, de a ki hűtlen üzelmekkel van gyanusitva. Ily esetben természetesen nincs kétség, hogy az engedelmeskedő katonák épp úgy, mint a rendelkező tiszt, gyilkosságban bűnösök, s ha törvényes eljárásban elitéltettek, ki fognak végeztetni. Ily kiáltó esetben a katonák, még a katonai jog következményeinek veszélyével is kötelesek az engedelmességet megtagadni.

Tegyük fel, hogy a tiszt azt rendeli legényeinek, hogy lőjjenek a tömegbe, melyet az ő véleménye szerint a lőfegyver használata nélkül nem lehet szétoszlatni. Utóbb megállapittatik, hogy az erőszak ily mértékére nem volt szükség, mert az erőszakkal való fenyegetés is helyreállitotta volna a rendet. A lövési parancs tehát magában véve nem törvényes, a tisztnek nem volt joga ily parancst kiadni és maga is felelős a lövésokozta halálért. Mennyiben felelős itt jogilag a

katona? Az eset nincs kétségtelenül eldöntve; Stephen főbiró következő megoldásáról feltehetjük, hogy any-nyira helyes, a mennyire ez a döntvényjog mai állásában lehetséges:

„Nem hiszem, hogy az a kérdés, mennyiben igazolja a felsőbbség parancsa a katonát vagy tengerészt, ha a polgárokat megtámadja, valaha oly alakban került volna a biróságok elé, hogy teljesen méltatható és eldönthető lett volna. A döntés valószinüleg úgy szólna, hogy a katonai felsőség rendeletének teljesítése menti az alárendeltet, ha kimutatja, hogy jóhiszeműen hihette, hogy feljebbvalónak jogos oka volt a parancsot kiadni. A katona helyesen hiheti, hogy tisztjének alapos oka van tüzet parancsolni a zavargó tömeg ellen, még ha ő maga úgy látja is, hogy abban a pillanatban a tömeg nem erőszakoskodik; a katona nem teheti fel, hogy tisztje bele fog lövetni egy zsúfolt utczába, ha ott semmi zavargás nem történik és ilyentől nem is kell tartani. Az a doctrina, hogy a katona minden képzelhető körülmények között engedelmeskedni tartozik feljebbvalójának, magára a fegyelemre is veszélyes, mert mentené a közembert, ki kapitánya parancsára az ezredesre lő vagy a ki közvetlen feljebbvalója rendeletére a csatatérről az ellenséghez szökik át. Épp oly iszonyú nekem az a gondolat, hogy a felső parancs mentse a katonát akkor is, ha béke idején ártalmatlan polgárokat öldököl vagy lázadás idején embertelen kegyetlenséggel nőket és gyermekeket mészárol le. Én nem találok más szabályt, mint azt, hogy a parancs akkor menti a katonát, ha észszerűen hihette, hogy tisztje alapos okból rendelkezett. Az a ferde helyzet, hogy a katona két hatóság alá tartozik, me-

lyek rendszerint nem rokonszenveznek egymással, el nem kerülhető következménye ama kettős szükségnek, hogy egyrészt a jog fenségét, másrészt a hadsereg fegyelmét kell megóvni." [1]

A katona helyzetének ebből a ferdeségből származó súlyosságot nagyon enyhiti a koronának az a joga, hogy az igazságtalan elitélés hatását kegyelem útján elenyésztetheti. [2] De bár a katona nincs komolyan abban a veszélyben, hogy a felső parancs iránti oly engedelmességért fog bünhődni, melyet józan ember jogsértést magában foglalónak nem tekinthet: semmi szín alatt sem kerülheti el azt a lehetőséget, hogy szolgálati magatartása a polgári biróság előtt vizsgálat tárgyává fog tétetni s nem háríthatja el a felelősséget azon az alapon, hogy olyan parancsnak engedelmeskedett, melyről közepes észtehetségű ember létére is tudnia kellett, hogy bűntett. [3]

A katona mint a hadsereg tagja. — Ha a polgár a hadseregbe lép, külön kötelességeket vállal magára,

[1] Stephen, *Hist. Criminal Law of England*, I. pp. 205, 206. V. ö. Willes főbiró nyilatkozatát Keighly v. Bell-ügyben, 4 F. & F. 763.

[2] Az Attorney-Generalnek, mint a korona képviselőjének, *nolle persequi*-joga is. Stephen, *Hist. of Crim. Law*, I. p. 496 és Archbold, *Pleading in Criminal Cases* (17. kiad.), p. 105.

[3] Buron v. Denman, 2. Ex. 167, néha a mellett idéztetik, hogy a tiszt javára törvényes mentség, ha a korona parancsára követ el jogsértést; de ez a döntés éppen nem támogatja a a nézetet, melynek támogatására idézik. Ez az itélet csak azt bizonyítja, hogy az angol katona- vagy tengerésztiszt által külföldön külföldi ellen a korona rendeletére elkövetett cselekmény lehet haditény, de nem képez jogsértést, mely miatt ellene angol biróság előtt keresetnek volna helye. V. ö. Feather v. The Queen, 6 B. & S. 257, 295, per Curiam.

mert „a katonai törvény alatt álló személy“ lett. Azért bizonyos cselekmények, melyek polgár által elkövetve, büntetendők nem volnának vagy csak apró vétséget állapítanának meg (pl. egy katonatisztnek megsértése vagy ütéssel fenyegetése), a katonánál komoly bűntettet képeznek és súlyos büntetést vonnak maguk után. Ehhez járul, hogy a katona bűncselekményeit a hadbiróság birálhatja el. A katona tehát e minőségében egészen más helyzetben van, mint a polgár; nem élvezi a szabadság ugyanazon mértékét, és polgári kötelességein kívül viseli azokat is, a melyeket a katonai törvény ró reá. De azért ne gondoljuk, hogy a közönséges jog még a katona e minőségére vonatkozólag is, legalább béke idején, teljesen ki volna zárva a hadseregből.

Az általános szabály erre nézve az, hogy a biróságok hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy kik vannak alávetve a katonai jognak és hogy a katonai jog alapján folytatott eljárás megfelel-e a hadseregről szóló jog rendelkezéseinek.

Ebből többek közt a következők folynak:

A polgári biróság dönt[1] abban a kérdésben, hogy valamely személy alá van-e vetve a katonai törvénynek.[2]

A felavatás, mint az a szerződés,[3] melylyel valaki

[1] L. Wolfe Tone esetét, 27 St. Tr. 614; Douglas esetét, 3 Q. B. 825; Fry v. Ogle, idézi „Manuel of Military Law“ (2. kiad.), pp. 188—190.

[2] Army Act, 1881 (44 & 45 Vict. c. 58) ss. 175—184.

[3] „A katona besorozása a szerződés egy neme a fejedelem és a katona között és általános jogi elveknél fogva csak mind a két fél beleegyezésével módosítható. Az eredmény az, hogy a törvényben kimondott azon feltételek, melyek mellett a katona felfogadtatott, beleegyezése nélkül nem változtathatók meg.“ Manual of Military Law (2. kiad.), 260., 261. ll.

a katonai törvénynek aláveti magát, polgárjogi cselekmény; a polgári birósághoz tartozik tehát annak megitélése, hogy valaki törvényszerűen soroztatott-e be és hogy joga van-e az elbocsáttatáshoz.[1]

Ha a hadbiróság túllépi hatáskörét vagy a katonatiszt, akár mint a hadbiróság tagja, akár e minőségén kivül, úgy jár el, a hogy eljárni törvény szerint joga nincs, úgy a biróságnak, mint a tisztnek eljárását a polgári biróság vizsgálja felül. „A polgári biróság a hadbiróság vagy az egyes katonatiszt eljárását vagy bűnvádi vagy polgári uton vizsgálja felül. A bünvádi eljárás vád alapján megy végbe. A polgári eljárás lehet megelőző, a jogtalanság elkövetésétől vagy folytatásától való tartóztatásra irányuló, vagy orvosló, vagyis a szenvedett jogtalanságért elégtételt követelő. Általánosságban a biróságok polgári eljárása a hadbirósággal szemben „writ of prohibition“ vagy „writ of certiorari“ útján megy végbe, az egyes katonatiszttel szemben pedig kártéritési keresetnek van helye. „Writ of habeas corpus“ is adható ki az olyan tiszt ellen, a ki fogházigazgató, vagy a ki oly személyt tart

[1] L. Army Act, 1881 (44 & 45 Vict. c. 58) s. 96, hol külön rendelkezések vannak arról, hogy a katonának beállott 21 éven alóli mesterinas a mesternek adandó ki. A mai jog szerint mindenesetre igen ritkán fordulhat elő, hogy a biróság annak megítélésére legyen hivatva, vajjon valaki jogtalanul van-e katonaként letartóztatva. L. Army Act, 1881, s. 1 és 100, subss. 2, 3. Kényszertoborzás esetén, jogtalan kényszer miatt, közbe szoktak lépni a biróságok. L. Clode, *Military Forces*. II. pp. 8, 587.

A polgári biróságok hivatva lehetnek megítélni azt is, hogy a katonai törvény alatt álló személynek joga van-e lemondani; Hearson v. Churchill (1892), 2 Q. B. (C. A.) 144.

fogva, kiről állíttatik, hogy a katonai törvény ürügye alatt jogtalanul van letartóztatva.[1]

Végül az állandó hadsereg léte és fegyelme, legalább béke idején, a Mutiny Act évenkénti elfogadásától függ. Ha Mutiny Act nem volna hatályban, a katonát nem köteleznék a katonai törvények. A szökés legfeljebb szerződésszegés, egy tiszt bántalmazása csak „assault“ volna.

A miliczia.[2] A miliczia az alkotmányos hadierő, mely a köztörvény alapján az ország védelmére van hivatva. A régibb miliczia-törvények, különösen 14 Car. II. 3, mutatják, hogy a parlament a XVII. században Anglia oltalmát nemzeti hadseregre kívánta bízni, melyet a grófságokban ujonczozás útján alakították és vidéki urak vezetése alá helyeztek. A miliczіát sorshúzás útján is lehet alakítani; elméletben: összeírás útján sorozott helyi haderő. De a sorshúzással való ujonczozás joga hosszú időn át fel volt függesztve[3] és a milicziának épp úgy, mint a rendes hadseregnek kiegészítése tényleg toborzással történik.

A miliczia már alkatánál fogva oly sereg, melyet nem lehet a parlament kormányzat megdöntésére használni. De még ennél is gondoskodott a törvényhozás, hogy a jog uralma alatt álljon. E helyi sereg tagjai általában csak a gyakorlatok idején és akkor vannak a katonai törvényeknek alávetve, ha zászló alatt állanak. Ezen időre a miliczia rendes hadse-

[1] Manual of Military Law (2. kiad.), pp. 177, 178. Megjegyzendő azonban, hogy a polgári bíróságok, legalább rendszerint, nem látnak el oly ügyeket, melyek a katonai statusra vagy a katonai szabályzatokra vonatkoznak.

[2] L. Militia Act, 1882, 45 & 46 Vict. c. 49.

[3] L. 28 & 29 Vict. c. 46; Manual, pp. 233, 234.

reggé változik át, melyet azonban külföldön alkalmazni nem szabad. Mozgósításnak törvényesen csak „közvetlen nemzeti veszély vagy nagy szükség esetén“ van helye. Ha a parlament együtt van, a miliczia mozgosításának okát az ebbeli rendelet kibocsátása előtt közölni kell vele. Ha a parlament nincs együtt, a miliczia mozgósításától számított tíz napon belül egybe kell hívni.[1] A katonai fegyelmi szabályok a mozgósított milicziára csak az évenkénti Mutiny Act alapján alkalmazhatók.[2]

[1] Militia Act, 1882 (45 & 46 Vict. c. 49) s. 18.

[2] Tanulságos hasonlatosság van egyrészt a katonai törvények alatt álló személyek, másrészt az államegyház papjainak helyzete között.

A nemzeti egyház papja, épp úgy mint a nemzeti hadsereg katonája, oly kötelezettségek és oly biróságok alatt áll, melyek alá más angol polgárok nem tartoznak. Oly korlátozásoknak van alávetve és oly jogokat élvez, melyek osztályának kizárólagos sajátságai; de a papok épp oly kevéssé vannak kivéve az országos jog alól, mint a katonák. A mely cselekmény, ha laikus követi el, büntetendő vagy jogtalan, paptól elkövetve is az és a rendes biróság elé tartozik.

Valamint továbbá a rendes biróságok állapitják meg a hadbirósági illetékesség határait, úgy e biróságok döntik el tényleg az egyházi biróságok hatáskörének terjedelmét is.

A papságnak a laikusokkal egy lábra helyezése is legalább oly nehéz volt, mint a polgári hatalom uralmának a katonai ügyekben való kivívása. Mind a két nehézség korábban merült fel Angliában és legyőzésük ott teljesebben sikerült, mint némely más államokban. Valószinűséggel mondhatjuk, hogy a jognak e győzelme a király és a parlament együttes fensőségének elismerése folytán sikerült, e fensőség maga pedig annak volt köszönhető, hogy a király a két házzal egyetemben láthatóan képviselte a nemzetet s azért az állam egész erkölcsi tekintélyét vethette latba.

TIZEDIK FEJEZET.

A pénzügy.[1]

Jövedelem. Valamint a hadsereg tárgyalásánál egyedüli czélom azon elvek kimutatása volt, melyek az ország hadierejének a közönséges joghoz való viszonyát határozzák meg, úgy a pénzügy tárgyalásánál sem czélom, még csak vázlatosan is ismertetni a nemzeti jövedelem kivetésével, beszedésével és kiadásával összefüggő kérdéseket; csak azt akarom kimutatni, hogy a jövedelem beszedése és kiadása és mindaz, a mi hozzátartozik, szigorú jogszabályok alatt áll. Három pontra kell figyelmünket irányoznunk: a közjövedelem *forrására*, a közjövedelem kiadásának *jogára* és azon jogi *biztosítékokra*, melyek a közjövedelem helyes hovafordítására vagyis arra vonatkoznak, hogy a jövedelem szigorúan a törvény értelmében költessék el.

A közjövedelem forrása. Blackstone és más tekintélyek megállapították, hogy a jövedelem kétféle: a korona hagyományos, „rendes“ jövedelme és a „rendkívüli“ jövedelem, mely a parlament megszavazta adókból áll. Ennek a megkülönböztetés-

[1] Stephen, *Commentaries* II. pp. 530—583; Hearn, *Government of England,* (2 kiad.) c. 13. pp. 351—388; May, *Parliamentary Practice* (8. kiad.) chap. XXI.; l. Exchequer and Audit Act, 1866, 29 & 30 Vict. c. 39 és 1 & 2 Vict. c. 2, s. 2.

nek a jelentősége csak történeti. Jelen feladatunk szempontjából alig kell foglalkoznunk a korona hagyományos jövedelmével, mely a koronajószágok, a tengernagyi járandóságok (droits of admiralty) révén és hasonló czímeken foly be. Ez jelentéktelen része a nemzeti jövedelemnek s alig megy többre évi 500,000 fontnál s mai napság nem is illeti a koronát, mert a jelenlegi királynő uralkodásának elején — a mint ez már IV. Vilmos uralkodásának elején is megtörtént — határozott összegű „civillista“ vagyis a korona méltóságának fentartására évenként fizetendő összeg lett belőle. A hagyományos jövedelem ma egészen az országos pénztárba foly és része az országos bevételeknek. Teljesen mellőzhetjük tehát a hagyományos jövedelmet és figyelmünket kizárólag arra fordíthatjuk, a mi, elég furcsán, „rendkívüli“ jövedelemnek neveztetik, de tényleg a nemzetnek rendes „parlamenti“ jövedelme.

Az ország évi jövedelme kerek számban közel 102.000,000 font.[1] A csekély hagyományos jövedelem kivételével ez az egész összeg a törvényes adókból kerül ki.[2] A nemzeti jövedelem tehát egészen a jogon, még pedig a törvényjogon alapszik; parlamenti végzemények teremtik elő.

[1] Az Exchequer-kanczellár 1896 ápril 18-án mondott budgetbeszédében (39 Hansard (4th ser.) p. 1055) az 1885—96. évi összjövedelmet (Exchequer receipts) 101.974,000 fontra teszi.

[2] Érdemes megjegyezni, hogy a hagyományos söradó még ma is a hagyományos koronajövedelmeknek egy része és hogy, bár hagyományos adót ma már nem szednek, a korona igénye azonnal feléledne, mihelyt egyszer a hagyományos jövedelmekről le nem mondana. L. Dewel, *History of Taxation*, I. pp. 24—26; IV. pp. 132, 133; 12 Car. II. c. 24; 11 Geo. IV; 1 Will. IV. c. 51; 1 et 2 Vict. c. 2, s. 7.

Azt, hogy törvény nélkül adót lehessen szedni, ma már nem hiszi senki; de alighanem némi eszmezavar áll fenn arra nézve, hogy mi összefüggés van az adószedés és a parlament egybehivása között. Néha úgy beszélnek az emberek, mintha azt hinnék, hogy nem lehet adót szedni, ha a parlament nem ül össze s hogy így a kincstár érdeke biztosítja a parlament egybehivását. E felfogást támogatja az olyan korszakok története, minő I. Károly uralkodása volt, a mikor a korona csak a parlament folytonos közbenjövetele mellett tudta jövedelmeit beszerezni. De ma már nincs alapja ama nézetnek, hogy parlament nélkül mi bevételeket sem lehetne tenni. Milliók folynának a kincstárba a parlament nélkül is; mert bár minden adózás törvényen alapszik, de nem minden adózás alapszik évi vagy időleges törvényen.

Adót szedni két alapon lehet: vagy állandó vagy időleges törvény alapján.

Bizonyos adókat, pedig ezeknek eredménye az évi jövedelemnek legalább 4/5 részét teszi, állandó törvények állapitanak meg; ilyenek: a földadó (land tax)[1] fogyasztási adó (excise)[2] a bélyeg (stamp duties)[3] Ezeket az adókat fizetni kellene akkor is, ha a parlament évekig nem hivatnék össze. Hogy mindennapi példát hozzak fel: kénytelenek volnának levélbélyeget használni, ha a parlament akár 1900-ig nem ülne össze.

Más adókat, különösen a jövedelmi adót (income tax) — melyek az országos bevételek többi részét

[1] 38 George III. c. 5.
[2] L. Stephen, *Commentaries*, II. pp. 566—569.
[3] Stamp Act, 1891, 54 & 55 Vict. c. 39.

teszik ki — évi törvények állapitanak meg. Ha a parlament bármi okból egy évig szünetelne, senki sem volna köteles jövedelmi adót fizetni.

Az állandó és az időleges törvényeken alapuló adók közötti különbség figyelmet érdemel ugyan, de a fődolog, a mire ügyelnünk kell, az: hogy minden adót törvény határoz meg és hogy senki egy shillinget sem köteles fizetni oly kivetés alapján, melyről a biró előtt kimutatni nem lehet, hogy törvény alapján történt.

A jövedelem kiadásának joga. — Az adómegszavazás alapján szedett jövedelmet valaha a parlament tényleg és valósággal engedélyezte vagyis ajándékozta a koronának. Az olyan engedélyezések, milyenek I. Károlynak vagy I. Jakabnak tétettek, valóban a királynak adott ajándékpénz voltak. Erkölcsi kötelessége volt, ezekből az ajándékokból és hagyományos jövedelméből a kormányzat költségeit viselni; a parlament ajándékát sohasem tekintették — hogy a járatos kifejezést használjuk — „a király saját zsebébe folyó pénznek“.[1] Azonban oly pénz volt, melynek kiadását a király vagy miniszterei szabályozhatták. Az angol alkotmány egyik sajátszerűsége, hogy ama középkori felfogás, mely a nemzet jövedelmét azonositotta a király tulajdonával, fenmaradt még akkor is, mikor a társadalmi állapotok, melyeknek ama felfogás megfelelt, eltüntek. III. György idejében sok országos kiadás, például a birák fizetése, a civillistát terhelte s igy a király magánkiadásai közé vegyült. Mai napság azonban az országos bevétel nem a király tulajdonának, hanem közjövedelemnek tekintetik.

[1] L. az 1 Anne, c. 1. bevezetését.

Erre nézve két észrevételt kell tennünk:

1. Az egész közjövedelem az Angol Bankba[1] fizettetik „ő felsége kincstárának számlájára“,[2] legnagyobb részt az Inland Revenue Office útján. Ez a hivatal csakis beszedő hely; nem egyéb, mint egy nagy pénztár, hova az adóként fizetett összegeket naponta beteszik s a honnan naponta a bankba viszik. Úgy értesültünk, hogy ez következőképen történik. Folyton nagy összegek érkeznek be; minden délután megjelenik a bank két tisztviselője, a beszedő hivatal embereivel átnézik a számadásokat s nem távoznak, a míg minden tétel teljesen tisztázva nincs. Azután átveszik az egész befolyt pénzt és befizetik az angol bankba.

2. A jövedelemből egy fillért sem lehet kiadni törvényes felhatalmazás nélkül.

Ez a felhatalmazás alapulhat állandó törvényen (milyenek a Civil List Act, 1 & 2 Vict. c. 2, az 1887-iki National Debt and Local Loans Act); alapulhat az appropriationalis törvényen is, vagyis oly végzeményen, melylyel a parlament „appropriálja“, azaz meghatározza azon összegeket, melyek oly czélokra fordítandók (ezek között legnevezetesebb a

[1] Vagy az Irlandi Bankba. L. Exchequer and Audit Departements Act, 1866 (29 & 30 Vict. c. 39), s. 10.

[2] U. o. és Control and Audit of Public Receipts and Expenditure, pp. 7, 8. Az utóbbi években azonban a kisegítő felhasználás (appropriation in aid) intézményét léptették életbe, mely szerint bizonyos jövedelmeket, melyeket addig rendkívüli bevételek gyanánt kezeltek s a kincstárba fizettek be, most már nem a kincstárba szolgáltatják, hanem azon hivatal használja fel, a mely bevette, levonatván az elhasznált összeg a parlament által ama hivatal számára megállapított tételből.

hadsereg és a tengerészet), a melyek nincsenek — miként például a nemzeti kölcsön fizetése — állandóan megszavazva.

Általában következőleg áll a dolog.

Az Angol Bankba különböző adókból származó bevételek fizettetnek be, a mi évenkint közel 102.000,000 fontot tesz. Ez képezi az „összesített alapot" (consolidated fund).

Ebből törvénysértés nélkül egy fillért sem lehet elkölteni másképp, mint parlamenti végzemény alapján. A belőle való fizetésre sok esetben állandó törvények adnak felhatalmazást; így például a nemzeti kölcsön kamatai az összesített alapból az 1887-iki National Debt and Local Loans Act értelmében fizettetnek. Más esetekben a fizetési felhatalmazást évi törvény, az Appropriation Act, vagyis az a törvény adja meg, mely meghatározza, hogy a parlamenttől megszavazott és állandó törvényekben nem appropriált összegeket hova kell fordítani. Mindenik esetben — és ez fontos — az országos jövedelemből fizetés csak a törvény által és ennek alapján vagyis parlamenti külön végzemény értelmében történhetik.

Az évi adók megszavazásának és appropriatiójának részleteit bőven ismertetik a parlamenti gyakorlatról szóló művek.[1] Itt csak az érdekel bennünket, hogy a kiadások minden tételét (pl. a hadsereg és a haditengerészet zsoldját), melyet állandó törvény nem irányoz és utal ki, utólag az évi appropriationalis törvény vagy czélszerűségi tekintetből azt megelőzőleg hozott külön törvények engedélyezik, de az utóbbiakat az appropriationalis törvényben fel kell sorolni. Tehát

[1] Különösen May, *Parliamentary Practice*, chap. XXI.

a kiadás épp úgy, mint az adószedés, egyedül és teljesen parlamenti végzeményen alapszik.

A jövedelem törvényes hovaordításának biztosítékai. — Kérdés: mi komoly biztosíték van arra, hogy a kormány az adózóktól fizetett pénzeket a parlament szándékához képest fogja kezelni?

A felelet az, hogy e biztosítékot az ellenőrzés és az elszámolás egy gondosan kidolgozott rendszere adja meg, melynélfogva a kormány egy fillért sem vehet el a közpénzekből oly személyek engedélye vagy helybenhagyása nélkül, kik a kormánytól teljesen függetlenek és kiknek tiszte, arra ügyelni, hogy a kincstár csak törvényes felhatalmazás alapján tegyen kiadásokat. Ugyanezen tisztviselők ellenőrzik azután, hogy a pénzt tényleg mire költötték, és kötelességük a parlamentnek jelentést tenni, ha valamely kiadás nem volt törvényes vagy nem ilyennek látszik lenni.

E parlamenti rendszer központja a főellenőr és főszámvevő (Comptroller and Auditor General.)[1]

Ez magas állású, a kabinettől teljesen független tisztviselő; nem vehet részt a politikában, mert nem lehet sem képviselő, sem a főrendiház tagja. Ő és alárendeltje, az Assistant Comptroller and Auditor General, a nagy pecsét alatt neveztetnek ki, elmozdíthatatlanok és csak a parlament mindkét házának kérelmére bocsáthatók el.[2] Főnőke az Exchequer and Audit Department-nek. Ilyképen két, hajdan elkülönítve volt hivatalt egyesít személyében: ellenőre a

[1] Control and Audit of Public Receipts and Expenditure, 1885.

[2] The Exchequer and Audit Departements Act, 1866 (29 & 30 Vict. c. 29) sec. 3.

közpénzek kiadásának és számvevője a nyilvános számadásoknak. Két hivatást teljesít tehát, melyeket meg kell különböztetnünk.

Főellenőri kötelessége, segédszemélyzetének közreműködésével arra ügyelni, hogy a nemzeti jövedelem, mely, mint láttuk, az Angol Bankban a kincstár számlájára van elhelyezve, csak jogszerűen vagyis törvény alapján adassék ki.

Módjában van ezt a tisztét teljesiteni, mert a kincstár (csak ez a hivatal vehet ki közpénzt az Angol Bankból), ha a közszolgálat czéljaira pénzre van szüksége, felhatalmazást tartozik kérni a Comptroller General-től a kivánt összeg felvételére.[1]

A kincstár, a mint már előadtuk, vagy állandó törvény alapján fizet (műnyelven a „consolidated fund services“ czéljaira, milyenek pl. a nemzeti adósság kamatai) vagy az évi appropriationalis törvény alapján (műnyelven a „supply services“ czéljaira, milyenek pl. a hadsereg és a haditengerészet költségei).

Mindkét esetben köteles a Comptroller General, mielőtt a kivánt hitelt engedélyezné, meggyőződni arról, hogy erre a felhivott törvény alapján jogositva van. Tartozik meggyőződni arról is, hogy a közpénzeknek a bankból való kivételéhez szükséges minden törvényes alakszerűség teljesítve van. Ezek nélkül nem adhat és nem fog adni engedélyt, utalványa nélkül pedig a banktól nem lehet pénzt felvenni.

A Comptroller General utalványának kiadását sokan puszta alakiságnak fogják képzelni és valószinű is, hogy a legtöbb esetben önmagától értődő dolog. Mind-

[1] L. Control and Audit of Public Receipts and Expenditure, 1885, pp. 61—64, és Forms No 8—No 12.

azonáltal ez az alakszerűség módot nyujt egy olyan tisztviselőnek, kinek semmi érdeke sincs a törvénytől eltérni, hogy elejét vegye a legkisebb szabálytalanságnak, melyet a kormány a közpénzek kiadása körül elkövetni akar.

Furcsa, hogy a Comptroller General éppen újabb időkben érvényesitette a végletekig azon hatalmát, melynélfogva a kormány költekezését korlátozhatja. 1811-ben Anglia a franczia háború közepette állott; a király őrült volt, a regensségről szóló törvény még nem volt megszavazva, a haditengerészet költségeire egy millió font kellett. Lord Grenville, az akkori Auditor of the Exchequer, kinek hivatala némileg megfelelt a mai Comptroller and Auditor General hivatalának, megtagadta a szükséges utalvány kiadását s így megakadályozta az összeg kifizetését, bár a parlament már engedélyezte volt. Okul azt hozta fel, hogy nem kapott a nagy vagy a magánpecsét alatti felhatalmazást; a magánpecsét alatt pedig azért nem kapott felhatalmazást, mert a király nem volt képes kézjegyét az okiratra tenni és a magánpecsét tisztviselői azt tartották, vagy legalább azzal szabadkoztak, hogy hivatali esküjökkel ellenkeznék, e nélkül magánpecsétű okiratot kibocsátani. Mindenki tudta a dolog valódi okát. Az összeget megszavazta a parlament, az okiratok kiállitásának hiányai tisztán alakiak voltak; a korona jogászai, kik maguk is a minisztérium tagjai voltak, azon véleményt mondották, hogy lord Grenville-nek és a magánpecsét hivatalnokainak igazuk van. A jogászi gondosságnak e helytelen, mai felfogás szerint oktalan nyilvánulása valószinűleg politikai sakkhuzást leplezett. Ha lord Grenville és barátai nem óhajtották volna, hogy a miniszterium siettesse a

regensségi törvényt, a kincstár tisztviselői találtak volna utat-módot az állitólag le nem győzhető technikai nehézségek elháritására, és kénytelenek vagyunk azt hinni, hogy lord Grenville nem annyira mint Auditor of the Exchequer, hanem inkább mint pártvezér járt el. Bárminként áll azonban ez a dolog: az 1811-iki viták[1] által nyilvánvaló lett, hogy a Comptroller General, ha akarja, rögtön megakaszthat a közpénzek kezelése körül minden szabálytalanságot.

Auditori minőségében a Comptroller General megvizsgálja az összes állami számadásokat;[2] évenként jelentést tesz a parlamentnek a mult év ügyviteléről. Az appropriationalis törvény szerinti kiadások számadásait minden ülésszak elején bemutatja a képviselőház e végből kiküldött számvevő-bizottságának (Public Accounts Committee) s azokból kitűnik, hogy a parlament által az országos kiadásokra engedélyezett összegek hova forditttattak. Ez a vizsgálat nem csupán alakszerű, felszines felülvizsgálat; a jelentések első tekintetre mutatják, hogy a bizottság elemezi és megvitatja a legkisebb, néha 1—2 fontnyi tételeket is, ha bármi csekély szabálytalanság jeleit észleli. Tárgyalásainak eredménye a ház elé terjesztett jelentésekben tétetik közzé.

Az ellenőrzés és számvizsgálat e rendszerének eredménye az, hogy az országos kiadásokról oly számadásaink vannak, melyekkel pontosság tekintetében más államok kimutatásai nem állják ki a versenyt,

[1] Cobbet's Parl. Debates, XVIII. pp. 678, 734, 787.

[2] Mint számvevő nyomozza a czéloknak, melyekre a pénzt elköltötték, törvényességét, s ha e miatt kételyei vannak, jelentésében felhivja azokra a parlament figyelmét.

és hogy nemzeti jövedelmünk minden fillérje a törvény alapján és annak értelmében költetik el.[1]

A külföldi kritikus kérdhetné, hogy miképen fér össze a Comptroller General hatalma a közügyek rendes kezelésével és hogyan van, hogy nem mindennaposak az olyan nehézségek, a milyenek 1811-ben felmerültek?

Erre általában azt felelhetjük, hogy magas állású angol tisztviselőknek, különösen ha a politikától el vannak zárva, nincs kedvük és nincs érdekük a közügyek menetét akadályozni. 1811-ben az Auditor of the Exchequer — jól jegyezzük meg — főúr és államférfiú volt. Szakszerűbb feleletünk pedig az, hogy a

[1] Ellenőrzési és számvizsgálati rendszerünk fővonásai kitünően vannak összegezve a következőkben:

„A nyers jövedelem a kincstárba fizettetik.

„A kincstár csak oly összegeket vehet ki, melyek a parlament által helybenhagyott kiadások fedezésére szolgálnak és csak a helybenhagyott mennyiségben.

„A kincstár kivételei és a számadások megvizsgálása a Comptroller and Auditor General ellenőrzése alatt állanak, a ki független, a képviselőháznak felelős tisztviselő s kit csak a parlament mindkét házának határozata alapján lehet elmozdítani.

„Az évi számadásba csak oly összegek vehetők fel, melyek azon évben tényleg kifizetésre kerültek.

„A bevétel és kiadás minden tételének helyes hovafordítása biztosítva van.

„Az évi hitel ki nem adott fölöslegei a kincstárnak adatnak át, hasonlóképen a rendkívüli bevételek és a megszavazott összegeket meghaladó appropriation in aid.

„Minden év számadásait utolsó fokban a képviselőház vizsgálja felül a Committee of Public Accounts útján; törvényhozási helybenhagyás alá bocsátandó minden kiadás. mely a parlament által valamely szolgálati ág javára megszavazott összeget meghaladja." Control and Audit of Public Receipts and Expenditure, 1885, pp. 24—25.

törvény két módról gondoskodott a közpénzek kiutalását törvényes ok nélkül, gonoszságból vagy pártoskodásból megtagadó Comptroller fékezésére. A két ház kérelmére elbocsátható és azt is vitatják, hogy kötelességeinek kellő teljesitésére „mandamus"-sal[1] a High Court is szoríthatja. Hogy egy illetékes jogásznak ez a nézete helyes-e, az kipróbálva nincs és valószinűleg sohasem lesz. De maga az a lehetőség, hogy a végrehajtó hatalom a biróság segítségére szorul a parlamenttől megszavazott pénzek kieszközlése végett, érdekes bizonyitéka annak, hogy mennyire uralja a közjövedelem kezelése is a törvényt, vagy — a mi ugyanaz — bizonyitéka annak, hogy a kezelés a birónak törvényértelmezésétől függhet.

[1] L. Bowyer, *Commentaries on Constitutional Law*, p. 210.; Hearn, *Government of England* (2. kiad.), p. 375.

TIZENEGYEDIK FEJEZET.

A miniszteri felelősség.

Miniszteri felelősség alatt két, egészen különböző dolgot értünk.

Közönséges értelemben a minisztereknek a parlamenttel szemben való felelősségét jelenti, vagyis a minisztereknek azt a kötelességét, hogy visszalépnek, ha a képviselőház bizalmát elvesztették.

Ez a felelősség az alkotmány-egyezményeken alapszik és nincs közvetlen kapcsolatban a joggal.

Szigorú értelemben véve a miniszteri felelősség azt jelenti, hogy minden miniszter felel a korona mindazon cselekményeiért, a melyekben része volt.

Ez a felelősség, mely jogi természetű, a következő alapokon nyugszik:

Az angol jogban nincs oly kifejezett intézkedés, a milyen a legtöbb külföldi alkotmányban található, hogy ugyanis a fejedelem mindig miniszter által cselekszik és hogy a korona rendeleteit, ha írásban adatnak ki (a mi rendes alakjuk), miniszter tartozik ellenjegyezni. Gyakorlatilag azonban ez a szabály nálunk is fennáll.

Hogy a korona valamely ténye a királyi akarat kifejezésének legyen tekinthető és joghatályos legyen, annak rendszerint egy vagy több miniszter beleegyezésével és általuk kell történnie s a miniszterek felelősek érte. A királyi akarat ugyanis rendszerint csak a követ-

kező három módon nyilvánulhat: 1. a titkos tanácsban kelt rendelettel (order in Council); 2. a királyi aláírással kiadott rendelet (order), megbizás (commission) vagy parancs (warrant) útján; 3. a nagy pecsét alatt kiadott proclamatio, parancs (writ), pátens, levél és egyéb okiratok útján.

A tanácsban kelt rendeletet a királyné „a titkos tanács által és annak javaslatára“ adja ki. A kik a titkos tanács azon gyűlésén, melyben a rendelet kelt, jelen voltak, felelnek az ott történtekért. A királyi aláírással kiadott parancs vagy más okirat rendszerint egy vagy több minisztertől van ellenjegyezve, de nem ritkán azon pecsétek egyikével van hitelesitve, melyeknek használatáért a miniszter felelős.

A nagy pecsét a kanczellár felelőssége mellett tétetik az okiratokra, de a pecsét alkalmazásáért a kanczellárral együtt mások is feleletre vonhatók. Mindezekből következik, hogy a koronának jogi jelentőségű tényeinél (pl. adományozásnál, rendeletnél, szerződéskötésnél) egy vagy több miniszternek kell közbenjárnia s ezek felelnek érte.[1]

Az a miniszter vagy a kormánynak az a szolgája tehát, a ki a királyi akarat kijelentésében részt vesz, törvény szerint felelős azon tényért, melyhez viszonyban áll, és nem háríthatja el felelősségét azzal a védekezéssel, hogy királyi parancsra cselekedett. Ha

[1] Az egész tárgyról l. Anson, *Law and Custom of the Constitution*, Part. II, The Crown, pp. 45—56. Anson a királyi akarat nyilvánításának alakjait és ezen alakok befolyását a miniszterek törvényes felelősségére jobban írja le, mint előttem ismeretes bármely más munka. L. továbbá Clode, *Military Forces of the Crown*, II. pp. 320, 321. Buron v. Denman, 2 Ex. 167, 189. Great Seal Act, 1884, 47 & 48 Vict. c. 30.

a tett törvénytelen, az abban részes miniszter a rendes birói eljárás útján büntető és polgári felelősségre vonható. Igaz, hogy némely esetekben üldözésének egyedüli módja a parlament előtti büntető eljárás (impeachment) lesz; de ez isköztörvényi, habár szokatlan per, melyben törvényes biróság, a parlament, itél. Az impeachment, bár még 1805-ben is előfordult, ma már gyakorlaton kivüli intézménynek tekinthető. De ennek oka egyrészt az, hogy a miniszterek ma már ritkán vannak oly helyzetben, hogy csak alkalmuk is volna ama bűntetteket elkövetni, melyeknek kellő megtorlási módja az impeachment; másrészt az, hogy az impeachment czélját ma sok esetben jobban el lehet érni a rendes birói eljárással.

A döntő, szem elől nem tévesztendő pont tehát ez: kétségtelenül megállapitott jogszabály, hogy a korona csak miniszterek által és oly alakszerűségek mellett cselekedhetik, melyekhez miniszter (például valamely Secretary of State vagy a Lord Chancellor) közbenjárása feltétlenül szükséges, s ezzel a miniszterek nemcsak erkölcsileg, hanem jogilag is felelősekké lesznek azért, hogy a cselekmény, melyben részt vettek, törvényes. Ilykép a korona minden szolgájának, tehát tényleg magának a koronának cselekvése is, közvetve ugyan, de feltétlenül a köztörvény fensősége alá van helyezve. A parlamenti felelősség mögött a jogi felelősség áll, és a minisztereknek, épp úgy mint az alárendelt tisztviselőknek cselekményei a jog uralmának vannak alá vetve.

TIZENKETTEDIK FEJEZET.

A joguralom és a droit administratif.

Droit administratif. — Már kifejtettük,[1] hogy sok államban, különösen Francziaországban, a köztisztviselők, hivatali minőségükben, nagyrészt meg vannak védve az ország közönséges joga ellen, ki vannak véve a rendes biróságok illetékessége alól és hivatalos testületektől kezelt hivatalnoki jog alatt állanak. Az u. n. közigazgatási jognak ez a rendszere ellenkezik az angol fogalmakkal s a kettőnek szembeállítása fényesen mutatja, mit kell érteni ama joguralom alatt, mely az angol alkotmánynak lényeges jellemvonása. Jó lesz tehát vizsgálnunk és megértenünk, miben áll az a közigazgatási jog, mely különböző nevek alatt[2] a legtöbb continentalis államban divik. Ezt a czélt legjobban elérjük, ha (jelen feladatunkhoz képest természetesen csak futólag) szemügyre veszszük a Francziaországban „droit administratif“ néven ismert rendszer természetét és főelveit.

A „droit administratif“[3] oly kifejezés, melyre egyenértékű szót az angol nyelvben nem találunk. Az „administrative law“ kitételt, mely természetes fordí-

[1] L. fentebb 184. l.

[2] Németországban pl. „Verwaltungsrecht“ néven.

[3] E tárgyról l. Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratif* (3. kiad.); Vivien, *Études administratives* Boeuf, *Droit administratif* (4. kiad.).

tása volna, az angol birák és ügyvédek nem ismerik s bővebb magyarázat nélkül alig is érthető.

Az, hogy nyelvünkben hiányzik a „droit administratif"-nak megfelelő kifejezés, jellemző körülmény; a szó hiánya azt mutatja, hogy magát a dolgot sem ismerjük. Angliában és oly országokban, melyek, miként az Egyesült-Államok, angol forrásokból merítik a civilisatiót, a közigazgatási jog rendszere és az alapjául szolgáló elvek tényleg ismeretlenek. Az, hogy az Unio intézményei között nincs egy sem, mely a „droit administratif"-nak megfelelne, azonnal magára vonta Tocqueville figyelmét, midőn az amerikai democratiát vizsgálni kezdette. 1831-ben levelet írt De Blosseville úrnak, egy tapasztalt franczia birónak, felvilágositást kérvén tőle a franczia és az angol intézmények ebbeli különbségeiről, valamint a franczia „droit administratif" általános fogalmairól (notions générales).[1] Kérelmét azzal okadatolja, hogy a franczia jog e külön ágában járatlan s nyiltan utal arra, hogy ez a tájékozatlanság a franczia jogászok között nem ritkaság.

[1] Tocqueville szavai oly figyelemre méltók és oly közel érintik tárgyunkat, hogy érdemes őket idéznem: „Ce qui m'empêche le plus, je vous avoue, de savoir ce qui se fait sur ces différents points en Amérique, c'est d'ignorer, à peu près complêtement, ce qui existe en France. Vous savez que, chez nous, le droit administratif et le droit civil forment comme deux mondes séparés, qui ne vivent point toujours en paix, mais qui ne sont ni assez amis ni assez ennemis pour se bien connaître. J'ai toujours vécu dans l'un et suis fort ignorant de ce qui se passe dans l'autre. En même temps que j'ai senti le besoin d'acquérir les notions générales qui me manquent à cet égard, j'ai pensé que je ne pouvais mieux faire que de m'adresser à vous." Tocqueville, *Oeuvres complètes*, VII. p. 66.

Ha látjuk, hogy egy olyan törvénytudósnak, milyen Tocqueville, tájékozást kell kérnie a közigazgatási jog „általános fogalmai"-ról, akkor bátran feltehetjük, hogy ez oly tárgy, melyet még a franczia jogász is kivételesnek néz, és nem kell csodálnunk, hogy az angoloknak nehéz ama jogszabályok megértése, melyekről kétségtelen, hogy intézményeink szellemétől és hagyományaitól teljesen eltütnek. De éppen azon ellentét miatt, mely egyrészt a Francziaországban uralkodó közigazgatási jog, másrészt az országos jog előtti ama teljes egyenlőség között fennáll, mely a mai angol jogban szilárdul meg van állapitva, érdemes reánk nézve a „droit administratif" tanulmányozása, nem ugyan részleteiben, hanem azon általános elveiben, melyeket Tocqueville „notions générales" néven jelöl meg. Czélunk a közigazgatási jog természetét és azon elveket felismerni, a melyeken a „droit administratif" egész rendszere nyugszik, kiemelni e rendszer jellemző tulajdonságait és tisztába jönni azzal, hogy miért teszi a közigazgatási jog rendszere Francziaországban a kormánytisztviselők helyzetét egészen mássá, mint a milyen az államtisztviselőké Angliában, és miért teremt oly állapotot, mely alapjában ellenkezik azzal, a mit az angolok az ország általános jogát megillető fensőségnek tartanak.

A droit administratif természete. — A „droit administratif" vagy közigazgatási jog, a franczia tudósok általános meghatározása szerint, „azon szabályok összesége, melyek a közigazgatás viszonyait vagy a közigazgatási hatalomnak a magánpolgárokhoz való viszonyát rendezik."[1] Aucoc, a közigazgatási jogról

[1] On le définit ordinairement l'ensemble des règles qui régissent les rapports de l'administration ou de l'autorité administrative avec les citoyens. Aucoc, *Droit administratif* I. 6. sz.

írt munkájában, a következő általános szavakban határozza meg előadásának tárgyát: „A közigazgatási jog szabályozza: 1. a közigazgatás tárgyát képező összérdekek (intérêts collectifs) gondozásával megbizott társadalmi közegeknek, vagyis a társadalom különféle személyesitéseinek, melyek között az állam a legfontosabb, szervezetét és viszonyait; 2. a közigazgatási hatóságok viszonyát a polgárokhoz."[1]

E meghatározások nyilván nem szabatosak és általánosságuk nem jelentőség nélküli dolog. A menynyiben azonban angol ember vállalkozni merhet arra, hogy a „droit administratif" értelmét külföldi értekezések és tankönyvek alapján megállapitsa, azt, legalább jelen feladatunkra való tekintettel, így határozhatjuk meg: A franczia jog ama része, mely szabályozza: I. az államtisztviselők állását és kötelességeit, II. a magánemberek polgári jogait és kötelezettségeit a tisztviselőkkel, mint az állam képviselőivel szemben, III. az eljárást, melylyel e jogok és kötelezettségek érvényesithetők.

E meghatározás tartalmát az angol olvasó úgy fogja legjobban megérteni, ha példákban mutatjuk be neki az eseteket, melyekre a közigazgatási jog alkalmazást talál.

Ha a miniszter, a praefectus, a rendőr vagy más tisztviselő törvényes hatáskörének túllépésével (excès des pouvoirs) cselekszik; ha például a rendőrtisztviselő,

[1] Nous préférerions dire, pour notre part: Le droit administratif détermine: 1° la constitution et les rapports des organes de la société chargés du soin des intérêts collectifs qui font l'objet de l'administration publique, c'est-à-dire des différentes personifications de la société, dont l'État est la plus importante; 2° les rapports des autorités administratives avec les citoyens. U. o.

talán a belügyminiszter rendeletére, jogtalanul letartóztat egy magánpolgárt: a sértett személy jogai és azok megállapításának módja a közigazgatási jog kérdése.

Ha valaki közigazgatási hatósággal szerződik (pl. a kormánynyal szemben szállításra kötelezi magát vagy valamely hatóságtól vásárol valamit) és vita merül fel az iránt, hogy a szerződés kellően van-e teljesítve, vagy a kormány szerződésszegése miatt a félnek fizetendő kártérités iránt: a szerződő felek jogait a közigazgatási jog állapitja meg, érvényesitésük pedig — a mennyiben ennek helye van — a közigazgatási jog eljárási módozata szerint történik.

Szóval, mindazon ügyek, melyekben az egyénnek az államhoz vagy az ezt képviselő tisztviselőkhöz való viszonya van kérdésben, a közigazgatási jog körébe tartoznak.

A droit administratif két vezérelve. — A ki a franczia droit administratif természetét vagy a körébe tartozó tárgyakat gondosan vizsgálja, látni fogja, hogy az voltaképen két, a mai angolok előtt teljesen ismeretlen vezéreszmén nyugszik.

Az állam kiváltságai. — E fogalmak elseje az, hogy a kormánynak és minden tisztviselőjének, mint a nemzet képviselőinek, egy egész tömeg külön jogaik, kiváltságaik és előnyeik vannak a magánpolgárokkal szemben s hogy azoknak terjedelmét más elvek határozzák meg, mint a melyek az egyik polgárnak a másikhoz való jogait és kötelességeit szabályozzák. Az egyén, kinek az állammal van ügye, franczia felfogás szerint éppen nincs abban a helyzetben, mint ha szomszédjával volna dolga.

Például *A* magánember szerződést köt *X* magán-

emberrel. *X* megszegi a szerződést. *A*-nak joga van *X*-től kártérítésképen annyit követelni, a mennyi haszna lett volna, ha *X* megtartja az alkut.

A egészen hasonló szerződést köt *N*-el, ki valamely kormányzati ág nevében eljáró tisztviselő. *N*, vagyis tényleg a hivatal, megszegi a szerződést. *A*-nak talán joga van kártérítést követelni a kormánytól, de nem úgy, mint *X*-től, a vesztett haszon erejéig, hanem csak a szerződésszegésből eredő tényleges kára erejéig.[1] Más szóval, az állam, ha szerződésszegő, kevésbbé bűnhődik, mint a jogsértő magánzó. E példából, mely csak egy a sok közül, kitűnik a droit administratif lényeges jellege: oly törvénytest az, mely az állami kiváltságok megóvására van rendelve.

A hatalmak megosztása. — Azon eszméknek, melyeken a közigazgatási jog nyugszik, másodika az u. n. hatalom-megosztás (séparation des pouvoirs) vagyis az, hogy a kormány, a törvényhozás és a biróság ne avatkozhassanak egymás ügyeibe.

A „hatalmak megosztása“ kifejezés, a mint azt a francziák a végrehajtás és a biráskodás közötti vi-

[1] „Un particulier qui n'exécute pas un marché doit à l'entrepreneur une indemnité proportionnée au gain dont il le prive; le Code civil l'établit ainsi. L'administration qui rompt un tel marché ne doit indemnité qu'en raison de la perte éprouvée. C'est la règle de la jurisprudence administrative. A moins que le droit ne s'y oppose, elle tient que l'État, c'est-à-dire la collection de tous les citoyens, et le trésor public, c'est-à-dire l'ensemble de tous les contribuables, doivent passer avant le citoyen ou le contribuable isolés, défendant un intérêt individuel. Vivien, *Études administratives*, I. pp. 140—142. De l. a Függelék IX. jegyzetét. (Gaston Jèze-nek a franczia fordításhoz tett jegyzete szerint Vivien tételét ma már következetesen elutasítja a franczia birói gyakorlat. Ford.)

szonyra alkalmazzák és a mely értelmében mi itt foglalkozunk vele, könnyen félreértést szülhet. Egy franczia államférfiú vagy jogász szájában mást jelent e szó, mint a mit Angliában „a birák függetlensége" és hasonló kifejezések alatt értünk. Francziaország történelmének, törvényhozásának és birósági gyakorlatának tanusága szerint e szavak azon elvet akarják kifejezni, hogy ha a rendes birónak elmozdithatatlannak és a kormánytól függetlennek kell lennie, akkor a kormány és tisztviselői (hivatalos eljárásukban) szintén legyenek függetlenek a rendes biróságoktól és nagy terjedelemben vétessenek ki törvénykezésük alól.[1] Érdekes volna a „hatalommegosztás" elméletének történeti fejlődését követni. Nyilván Montesquieu „Esprit des Lois" XI. könyvének 6. fejezetén alapszik, és mondhatni, hogy kettős tévedés szülöttje. Montesquieu félreértette e részben az angol alkotmány elveit és gyakorlatát, és viszont az ő tanait is félreértették vagy legalább túlozták és rosszul alkalmazták a franczia forradalom államférfiai, kiknek gondolkozását befolyásolták egyrészt ama bajok, melyeket a franczia „parlamentek"-nek az államügyekbe való beavatkozása szült, másrészt a francziáknak az a jellemző, hagyományos törekvése, hogy növelni szeretik a központi kormányzat hatalmát. Messze eltéritene azonban feladatunktól, ha az oczeánon innen és túl különbözőkép fejlődött e dogma változó sorsának tárgyalásába bocsátkoznánk. Csak azt kell jeleznünk, hogy Francziaországban és mindenütt, a hol a franczia mintát követték, nagy hatással volt Montesquieu tanainak e része, és hogy a franczia köztársaságnak

[1] Aucoc, *Droit administratif*, 20, 24. sz.

politikai és jogi intézményein is meglátszik a befolyásuk.

Jellemvonások. — E két eszmével kapcsolatban lássuk most a franczia közigazgatási jog megkülönböztető sajátságait.

Az állam jogait külön szabályok határozzák meg. — E sajátságok elseje az, hogy — a mint az olvasó már látta — a külön szabályoknak egész rendszere irányítja a kormánynak és tisztviselőinek a magánpolgárokhoz való viszonyát, a mely szabályok törvények ugyan, de másneműek, mint azok, a melyek a polgároknak egymáshoz való viszonyát rendezik. Az is fontos, hogy e szabályok nincsenek kódexbe foglalva, hanem oly jogot alkotnak, melyet nálunk „esetjog"-nak neveznek s melyben ennélfogva megvan az esetjognak az a tulajdonsága — legyen az érdem vagy hiba — hogy terjeszkedni szeret. Még csak azt kell hozzátennünk, hogy ezek a szabályok nem biró csinálta, hanem kormánytisztviselők alkotta esetjog.

A közönséges biróságoknak az államot érdeklő ügyekben nincs hatáskörük. — A franczia közigazgatási jognak második nevezetes sajátsága az, hogy a közbiróságok rendszerint nem foglalkoznak a közigazgatási jog körébe tartozó kérdésekkel. A polgári biróságok — angol szóhasználat szerint: közbiróságok (common law Courts) — hatáskörébe a magánpolgároknak egymás közötti magánjogi kérdései és a bűnügyek tartoznak; de a közbiróságok Francziaországban nem itélhetnek közigazgatási tényekről (actes administratifs) vagyis a tisztviselőknek bona fide hivatali hatáskörükben teljesitett cselekményeiről. A biróság nincs hivatva megitélni, hogy a köztársaság elnöké-

nek határozatai, például a „nem engedélyezett congregatiók“ dolgában kiadott rendeletei, törvényesek-e, sem azt, hogy a kormány e rendeleteket törvényszerű módon hajtotta-e végre;[1] a biróság nincs hivatva megállapitani, mi a hivatalos iratoknak, pl. a miniszternek valamely alárendeltjéhez vagy egy tábornoknak a parancsa alatt álló személyhez intézett meghagyásnak, értelme és joghatálya;[2] a biróságnak rendszerint nincs hatásköre arra, hogy a magánember és valamely kormányhivatal közötti szerződésből eredő kérdésekben itéljen; nem tartozik birói útra az olyan kereset, melyet magánember közhivatalnok ellen hivatali eljárásában elkövetett jogsérelmek miatt indit; ha tehát *X* lovastiszt egy csapatszemle alkalmával parancsra valahova lovagol és gondotlanságból elgázolja *A*-t, ki a nézők közt volt, ez nem indithat rendes eljárású pert.[3]

Az a tétel azonban, hogy a hivatali eljárás közben okozott sérelmekért (például a parancsot teljesitő rendőr által való jogtalan elfogatás- vagy egy polgármester hivatalos iratában foglalt becsületsértés miatt) nincs helye rendes perutnak, nem azt jelenti, hogy az ilykép megsértett személynek egyáltalában nincs orvoslata. A rendes biróság illetéktelensége csak azt jelenti, hogy az ilyen sérelemért külön hivataloknál, az u. n. közigazgatási biróságoknál (tribunaux administratifs) kell elégtételt keresni.

Az államot érdeklő ügyekben közigazgatási tes-

[1] Dalloz, *Jurisprudence Générale*, 1883, II. p. 112.

[2] U. o. III. p. 94.

[3] U. o. 1884, I. p. 220. L. azonban a Függelék IX. jegyzetét. Ez Juvenal XVI. satyrájára emlékeztet.

testületek határoznak. — A franczia közigazgatási jognak harmadik kiemelkedő jellemvonása az, hogy azt közigazgatási biróságok szolgáltatják, élükön az államtanácscsal. Ezek az u. n. biróságok újabb időben bizonyos quasi-birósági jelleget öltöttek magukra és quasi-birósági eljárást követnek.[1] De a nevek ne téveszszenek meg. A közigazgatási jogvitában (contentieux administratif) itélő közigazgatási hatóságoknak a neve lehet „biróság“ és követhetnek a köztörvényi perrendtartás mintájára alakitott eljárást; de azért valamennyi, kezdve a praefectusi tanácson (conseil de préfecture) föl az államtanácsig, többé-kevésbbé nyiltan magán viseli a hivatali vagyis a gouvernementalis jelleget; hivatalnokokból állanak s ezek — a mint a közigazgatási ügyeknek a rendes biróságoktól elvonása miatti vitákból látható — gouvernementális szempontból nézik az előttük folyó ügyeket és más szellemben döntik el, mint a milyen a rendes birákat vezérli.[2] 1789 óta ismételve javasolták, hogy a kormány elleni igényekről, épp úgy mint a magánosok elleni követelésekről, Francziaországban is, miként Angliában, a rendes biró itéljen. De a franczia államférfiak, bármely iskolához tartoztak

[1] A közigazgatási biróságok szervezetében és eljárásában bekövetkezett ez a változás az angol eszmék lassankénti terjedésének eredménye De a francziák éppen nem általában helyeslik ezt a változást. A franczia publicistáknak mindig volt egy iskolája, mely ellenezte a közigazgatási ügyeknek birósági jellegű testületek elé utalását s azt tanitotta, hogy ha az állam ügyeiről van szó, a végrehajtó hatalom, mint az állam képviselője, egyedül van hivatva saját ügyében itélni. L. Vivien, *Études administratives,* I. p. 129.

[2] Aucoc, *Droit administratif,* 269—272. sz.; Vivien, *Études administratives,* I. p. 140.

legyen, állhatatosan visszautasitották e javaslatokat azon beismert okból, mert az állam érdekeit csak a közigazgatási biróságok veszik kellően figyelembe. Vagyis: azért pártolják a hivatalnok-biróságokat, mert ezek a kormány felé hajlanak.

A birói és a közigazgatási hatáskörök szétválasztása, kapcsolatban azzal, hogy a „közönséges“ és a „közigazgatási“ biróságok párhuzamosan működnek, szükségképen hatásköri összeütközéseket szül. Egy rendőr, felsősége parancsára, betör egy klastromba, lefoglalja a benlakók tulajdonát és kiűzi őket házukból. A sértettek bepanaszolják őt oly czimeken, melyeket az angol jogászok laksértésnek és személyi támadásnak (trespass and assault) neveznének. A rendőr azzal védekezik, hogy a kormány parancsára, ennek egy rendelete alapján járt el, mely bizonyos vallási társulatokat feloszlatott. A panaszosok a rendes biróság elé viszik az ügyet. Azonnal felmerül a kérdés, hogy az elégtételt nem a közigazgatási biróság előtt kell-e keresniök. Kifogás tétetik a rendes biróság hatásköre ellen; megvan a „conflictus.“ Az angol ember természetesen azt hinné, hogy ezt az összeütközést a rendes biró intézi el, mert hiszen csak az ország rendes birái illetékesek saját hatáskörük terjedelmének megállapitására. Ez a felfogás, mely az angol ember előtt oly magától értődő, teljesen ellenkezik a hatalmak megosztásáról fennálló franczia eszmékkel. Ha ugyanis az angol nézet rendszeresen keresztülvitetnék, lehetséges volna, hogy a biró a közigazgatásba avatkozik; ez azonban ellenkeznék a forradalom első korszakában kimondott és a franczia törvényhozásban maig is elismert azon elvvel, hogy a „közigazgatási testületeket hivatásuk gyakorlatában

ne zavarja a birói hatalomnak semmi ténye."[1] És valóban, az angol ember, ki a general-warrantok eseteire gondol, nem is fogja tagadhatni, hogy biráink gyakran beavatkoztak a közigazgatás tényeibe. Montesquieu elméletének értéke vitás; de ha helyes, akkor kétségtelen, hogy a biróság nem mondhat végleges itéletet saját hatásköréről.

A hatásköri összeütközéseket a „Tribunal des Conflits" intézi el. — Erre vezetendő vissza a közigazgatási jognak negyedik, reánk nézve legfontosabb jellemvonása.

Francziaországban „Tribunal des Conflits" vagyis oly biróság áll fenn, mely a hatásköri összeütközéseket dönti el. E testületnek különös feladata, végképen itélni azon kérdésben, hogy valamely adott eset (például rendőr ellen hivatali erőszak miatt tett panasz) a rendes vagy a közigazgatási biróság hatáskörébe tartozik-e. E kérdésben a birák és a hivatalnokok nézetei mindig különbözők lesznek; a Dalloz-féle „Recueil périodique de Jurisprudence"-nak „Compétence administrative" feliratú czikkéből láthatni, hogy mindennapiak az esetek, melyek a birói és a végrehajtó hatalom határvonalainak megállapitását teszik szükségessé.

A közigazgatási jog valódi tartalma tehát Francziaországban attól függ, hogy miképen van szervezve a Tribunal des Conflits. Birói testület-e ez a „biróság" vagy hivatalnoki testület? Angol ember csak tartózkodva fog válaszolni e kérdésre. Meg fogja gondolni, mily könnyen félreértheti a franczia is az angol intézmények természetét, és hogy például a kanczellárnak a miniszteriumhoz való viszonyából azt fogja követ-

[1] Aucoc, *Droit Administratif*, 24. sz.

keztethetni, hogy a kabinet befolyást gyakorolhat azon ügyekre, melyek a High Court kanczellári osztályában (Chancery Division) tárgyaltatnak. De bármennyire habozva értelmez is az ember oly intézményeket, melyek hazájában ismeretlenek, mégis némi határozottsággal mondhatjuk, hogy a Tribunal des Conflits legalább is annyira hivatalnoki, mint birói testület. A miből következik, hogy mindazon ügyekben, melyek tisztviselőket érintenek, a rendes bíróságok hatáskörének kérdésében oly személyek döntenek, kik, bár tényleg nem tagjai a kormánynak, mégis a hivatali rokonérzés hatása alatt állanak, és kik hajlandók lesznek az állam vagy a kormány érdekét fontosabbnak tekinteni az egyéni jogok kiméletlen megóvásánál.

E nézet helyességét több tény bizonyítja. Egészen az újabb időkig az államtanács, tehát bizonyára féligmeddig hivatalnoki testület, volt a hatáskör kérdéseiben a végső fórum. És a franczia jog is oly részrehajló volt a kormányzat iránt, hogy 1870-ig minden kormánytisztviselő úgyszólván ki volt véve a közbiróságok hatásköre alól; a mi a törvény előtti egyenlőségnek angol értelmezésével merő ellentétben van.

Tocqueville nyilatkozata a VIII. évi alkotmány 75. czikkéről. — Tocqueville a következő klasszikus szavakban nyilatkozik a franczia tisztviselők kiváltságáról:

„A franczia forradalom nyolczadik évében alkotmány készült, mely a következő rendelkezést tartalmazta: „Art. 75. A kormánynak mindazon közegeit, kik rangban a miniszterek alatt állanak, hivatali hatáskörükkel kapcsolatos bűntett miatt csak az államtanács határozata alapján lehet perbe fogni; mely esetben az eljárás a rendes biróságokhoz tartozik.“ Ez a ren-

delkezés túlélte a nyolczadik évi alkotmányt és, a nemzet alapos panaszai daczára, még ma is fennáll. Az angoloknak és amerikaiaknak mindig csak igen nehezen birtam megmagyarázni értelmét. Első tekintetre azt képzelték, hogy a franczia államtanács egy nagy, a birodalom központjában működő biróság, mely politikai ügyekben előzetes, kissé önkényes törvénykezést gyakorol. De midőn azt mondottam nekik, hogy az államtanács nem a szó közönséges értelmében vett biróság, hanem közigazgatási tanács, mely a koronától függő emberekből áll; hogy tehát a király, ha praefectus nevű szolgájának önkényesen igazságtalanság elkövetését hagyta meg, megparancsolhatja egy másik szolgájának, kinek neve államtanácsos, hogy akadályozza meg a másiknak megbüntetését; midőn előadtam nekik, hogy a király parancsára sérelmet szenvedett polgár a királytól tartozik engedelmet kérni, hogy elégtételt követelhessen: nem hittek az ilyen visszaélésben s inkább engem gyanusitottak valótlansággal vagy tudatlansággal. A forradalom előtt gyakran megtörtént, hogy a parlament elfogatási parancsot adott ki a jogsértést elkövetett tisztviselő ellen, de a korona néha megállította az eljárást, kierőszakolván absolut, önkényes akaratának teljesitését. Fájdalmas látnunk, mennyivel mélyebbre sülyedtünk, mint őseink, mert az igazság szine alatt és a jog szentesitése mellett türünk oly dolgokat, a milyeneket ő reájuk csak az erőszak kényszerithetett."[1]

A 75. czikk további története. — Szerzőnk további

[1] A. de Tocqueville, *La Démocratie en Amérique*, *Oeuvres complètes* I. pp. 174., 175. (A szerző forditása némileg eltér Tocqueville szövegétől. Ford.)

fejtegetése folytán azt kell gyanítanunk, hogy a nyolczadik (1799-iki) évi alkotmány 75. czikke talán csupán keményebb ismétlése egy az „ancien régime"-től örökölt elvnek;[1] mindenesetre tanusítja e czikk, miként gondolkoztak a franczia kormányok minden időben a a tisztviselőket megillető oltalomról. Ezért van egy feledett alkotmány ezen eltörült czikkének oly különös elméleti fontossága. A ki látni akarja, mily lényeges különbség van az egyénnek az államhoz való viszonya tekintetében a franczia és az angol felfogás között, az gondoljon arra, hogy Lajos Fülöp monarchiája alatt, melynek az volt a hire, hogy az angol alkotmány utánzata, minden tisztviselőnek úgyszólván kiváltsága volt a rendes birói eljárás elé nem tartozni; ilyesmi Angliában sohasem létezett s az angol

[1] „Ce qui apperaît . . . . quand on étudie les paperasses administratives, c'est l'intervention continuelle du pouvoir administratif dans le sphère judiciaire. Les légistes administratifs vous disent sans cesse, que le plus grand vice du gouvernement intérieur de l'ancien régime était que les juges administraient. On pourrait se plaindre avec autant de raison de ce que les administrateurs jugeaint. La seule différence est que nous avons corrigé l'ancien régime sur le premier point, et l'avons imité sur le second. J'avais eu jusqu'à présent la simplicité de croire que ce que nous appelons la justice administrative était une création de Napoléon. C'est du pur ancien régime conservé; et le principe que lors même qu'il s'agit de *contrat*, c'est-à-dire d'un engagement formel et reguliérement pris entre un particulier et l'État, c'est à l'État à juger la cause, cet axiome, inconnu chez la plupart des nations modernes, était tenu pour aussi sacré par un intendant de l'ancien régime, qu'il pourrait l'être de nos jours par le personnage qui ressemble le plus à celui-là, je veux dire un préfet." Tocqueville, *Oeuvres complètes*, VI. pp. 221., 222.

nép gondolkozásának teljes átalakulása nélkül a jövőben sem képzelhető.

De még a 75. czikk megalkotásánál is jobban csodálhatjuk mi angolok e czikk eltörlésének idejét és módját. Túlélte a consulatust, a napoleoni császárságot, a restauratiót, az Orleans monarchiát, az 1848-iki köztársaságot, a második császárságot s csak 1870 szeptember 19-én törülte el egy olyan kormány, melyet a forradalom juttatott uralomra s mely létjogát kizárólag arra alapította, hogy meg kell szabaditani a nemzetet az inváziótól. Bizonyára különös, hogy a franczia jognak egy alapelvét ideiglenes kormány változtatta meg, mi alatt Páris védelmével volt elfoglalva. Az is különös, hogy ezt a módositást utóbb joghatályosnak tekintették. Idegen megfigyelőnek nem lehet határozott véleménye arról, mi okok vezették a forradalom esélyeiből uralomra jutott férfiakat egy oly jogi ujitás létesitésére, mely, legalább látszólag, teljesen megváltoztatta a franczia tisztviselők helyzetét. Valószinű azonban az a hozzávetés, hogy a 75. czikk eltörlését azért iktatták törvénybe és tűrték el oly könnyen, mert az ujitás inkább látszólag volt fontos, mint valósággal, s utoljára is nem érintette komolyan a franczia tisztviselők helyzetét vagy a franczia közigazgatás menetét.[1]

[1] E nézetet némileg megerősiti Aucoc, *Droit administratif*, 419—426. sz.

Különben a 75. czikk módositásában foglalt azon elv, hogy a köztisztviselő, legalább „prima facie", úgy felel törvényellenes cselekményeiért, mint a magánember, illetékes tekintélyek szerint a franczia közvéleménynek nevezetes változását mutatja s más jelekkel egyetemben azt tanusitja, hogy az államhatalom iránti bizalmatlanság növekedő félben van.

A közigazgatási jog hatása a franczia tisztviselők helyzetére. — Láthatjuk most már, miképen hat a közigazgatási jog a franczia köztisztviselők egész helyzetére s teszi azt az angolokétól egészen különbözővé.

A kormány szolgálatában álló személyek, kiknek száma és jelentősége Francziaországban sokkal nagyobb, mint az angol polgári szolgálat személyzetéé, Francziaországban oly helyzetben vannak, mely némileg az angol katonákéhoz hasonlít. Bizton feltehetjük, hogy a hivatali fegyelem megszegése miatt egyik vagy másik módon könnyen lehet őket feleletre vonni. De bár hivatali fegyelem alatt állanak, miként az angol katonák, mégis oly mértékben meg vannak védve a magánpolgárokon ejtett sérelmek birói megtorlása ellen, a milyenben még az angol katonák sem. Annyi bizonyos, hogy a sértett fél nem a rendes birótól, hanem csak hivatalnok-biróság előtt kérhet orvoslást. Az ilyen testület első sorban valószinűleg nem azt nézi, hogy a panaszoson jogtalanság történt-e, hanem azt, hogy a panaszlott, mondjuk rendőr, kötelessége teljesitésében és felsőbbsége parancsának bona fide engedelmeskedve járt-e el. Ha a panaszlott így cselekedett, majdnem biztosnak vehetjük, hogy fel fogják menteni, még ha eljárásával jogi értelemben törvénysértést követett is el. Így, de csakis így érthetjük, hogy a franczia közigazgatás állandóan és sikeresen erőlködött azon, hogy elvonassanak a rendes biróságoktól ama nagyszámú keresetek, melyeket az 1880. márczius 29-én kelt híres rendeletek alapján feloszlatott „engedély nélküli congregatiók“ tagjai a tisztviselők ellen indi-

tottak.[1] Levonhatjuk továbbá ezekből azt az általános következtetést is, hogy a franczia rendszer alatt a kormánynak az a közege, ki nem rosszakaratú vagy erkölcstelen indokból teljesíti felsősége rendeleteit, birói úton felelősségre nem vonható. Ki van véve a rendes biróságok hatásköre alól, mert közigazgatási tényben forog; de menekül a hivatali felelősség alól is, mert a panaszlott cselekményt hivatali kötelessége teljesítésében követte el.

Mindezekhez egy további körülmény is járul, melyet az egyszerűség kedvéért eddig nem érintettünk. Úgy látszik, a franczia jog ismeri az „állami tények“ egy határozatlan osztályát is. Ezek kormánytények (például rendőri, magasabb rendőri, közbiztonsági és hasonló ügyek), ezek pedig nem tartoznak sem a közigazgatási, sem más biróság ügykörébe. Úgy látszik például, hogy a nem-franczia polgárok kiadatásának kérdésében a kormány saját discretiója szerint szabadon cselekedhetik; hogy tehát a franczia területről kormányrendeletre kiutasítással fenyegetett vagy kiutasított idegen semminemű franczia biróság előtt sem számithat oltalomra vagy elégtételre. A franczia alkotmány szerint a végrehajtó hatalomnak „kiváltságai“ vannak, — a fogalomra nincs megfelelőbb szó, — ezekről pedig még azt sem mondhatni, hogy ellenkeznek a közönséges joggal, mert fölötte állanak.

A közigazgatási jog hatása a birák helyzetére. — Idegen ember nem mondhat határozott vé-

[1] L. Dalloz, *Jurisprudence Générale*, 1880, III. p. 121; u. o. 1881, III. pp. 81, 91; u. o. 1881, II. pp. 32, 33; u. o. 1883, II. p. 212; u. o. 1880, IV. p. 23.

leményt arról, mily korlátok közé szorítja a rendes biróságok hatáskörét a közigazgatási jog rendszere, kapcsolatban ama hatalommal, melyet a franczia kormány államügyekben gyakorol. Láttuk azonban, hogy e korlátozások sok tekintetben igen erősek s mindenesetre elengedők arra, hogy elvonják a rendes biróságok megítélésétől a tisztviselők által magánszemélyeken elkövetett ama jogtalanságokat, melyek nem ütik meg éppen a bűntett mértékét. A birói hatalomnak e megszorítása — legalább angol felfogás szerint — szükségképen csökkenti a birói testület befolyását és megfosztja a franczia igazságszolgáltatást ama méltóságtól, melyet az angol biró abból merít, hogy kétségtelen joga van, — közvetve ugyan, de azért nem kevésbbé hathatósan — az államügyekbe beleszólani. Az általános wárrantok érvénytelenítése — mihez, úgy látszik, a franczia biróságnak, bármilyen legyen a személyes szabadságról szóló törvény, joga nincs — az utolsó században ép úgy emelte az angol biróságok tekintélyét, a mint megvédte a polgárok szabadságát. Biráink alig tarthatnák fen ama tekintélyüket, melyet hagyományaiknak köszönnek, ha valamely határozatot, még a felsőházét is, a korona kiváltságaiba vagy a miniszterium discretionarius jogaiba ütközés czímén, egy hivatalnoktestület érvénytelennek mondhatna ki. A hatalmak megosztása, a hogy azt Francziaországban értik, angol felfogás szerint azt jelenti, hogy conflictus esetén a biróság tehetetlen a végrehajtó hatalommal szemben. Mindenesetre jelent azonban annyit, hogy a tisztviselő mentve van a közpolgárt terhelő felelősségtől.

Összehasonlítás az angol korona közegeinek helyzetével. — Hasonlítsuk össze az angol korona

közegeinek helyzetét a közigazgatási jog rendszere alatt álló franczia tisztviselőkével.

Azon politikai elméletek, melyek Francziaországban a közigazgatási jog rendszerét szülték, a mai Angliában úgyszólván ismeretlenek. Jogunkban igen csekély nyomait találjuk annak az eszmének, hogy az állam (a mi szólásmódunk szerint: a korona) vagy szolgái és a magánemberek közötti vita esetében a kormány érdekeit előnyben kell részesíteni, vagy hogy közegeinek cselekvényeit különös oltalom illeti meg.[1] A mi törvényeinkben mi támogatást sem talál a „hatalmak megosztása“ oly értelemben, a mint azt Francziaországban felfogják. Rendes biróságaink mindig belenyultak a végrehajtó hatalom működésébe s a habeas corpus-parancs által és egyébként is szigorúan felülvizsgálják a koronának és szolgáinak eljárását.

Angliában tehát a korona polgári tisztjei még hivatali kötelességeik tekintetében sem állanak külön jog alatt és nem tartoznak külön biróságok elé. Ők a kormány munkájának teljesítésére alkalmazott, ezért fizetett személyek, és nem képeznek oly testületet, a milyen külföldön a „hivatali hierarchia“.

[1] Némi halvány nyomai vannak az ilyesféle szabálynak a „petition of right“-eljárásban és a „notice of action“ nevű és ehhez hasonló előnyökben, melyeket némely törvények a rendőröknek és másoknak engedélyeznek, ha „törvényen alapuló megbizás teljesítésében cselekszenek“. Ha látjuk, hogy még e korlátolt előnyök is gyakran meghiusítják az alsórendű tisztviselők elleni kereseteket, akkor némi fogalmunk lehet arról, mily mértékben van megakasztva Francziaországban az eljárás az által, hogy a „közigazgatási tények“ nem tartoznak a rendes biróságok hatáskörébe.

A külön biráskodás e teljes hiánya nem minden tekintetben hasznos. Tisztviselőinknek nagy kötelességszegései maradnak igy sokszor büntetlenek.[1] De ha tisztviselőnk talán menekül is a felelősség alól az állammal szemben elkövetett kötelességszegése miatt: azon jogsérelmekért, melyeket magánszemélyeken követ el, a korona rendszerint nem oltalmazhatja őt a kereset ellen. Az alárendelt tisztviselő, ha hivatali eljárásában a legkisebb ember jogait sértette, nem védekezhetik azzal, hogy felsősége parancsának bona fide engedelmeskedett. Magaviseletéért, csak úgy mint más, a biróságnak felel, még pedig — jegyezzük meg jól — oly biróságnak, mely az esküdtek verdictuma alapján itél.

Nincs erre tanulságosabb példa, mint azok a perek, melyek a kereskedelmi hivatal (Board of Trade) tisztviselői ellen tétettek folyamatba útra készülő hajók feltartóztatása miatt. Az 1876. évi Merchant Shipping

[1] Több évvel ezelőtt egy közhivatal irnoka nagyfontosságú diplomatiai iratot közölt az ujságokkal. Alig képzelhetni a hivatali kötelességnek súlyosabb megsértését, de az idő szerint nem volt lehetséges a tettest megbüntetni. Ha be lett volna bizonyitható, hogy a hivatalból vette el a papirost, melyre a közlemény irva volt, talán lopásért (larceny) lehetett volna vádolni (L. *Annual Register*, 1878, Chronicle, p. 71.). De ha a vádlottat oly bűntett miatt fogták volna perbe, melyben erkölcsileg ártatlan, holott a nagy erkölcsi bűn, melyet elkövetett, nem büntetendő cselekmény: valószinűleg felmentik vala. Az 1889-iki Official Secrets Act az akkoriban büntetlen cselekményt ma már vétségnek nyilvánitja, de az angol törvényhozási módszernek megfelelően ez a törvény sem mondja ki azt az elvet, hogy a hivatali bizalom megsértése büntetendő cselekmény. Több mint valószinű tehát, hogy a köztisztviselőknek bizonyos kötelességszegései, melyek némely külföldi államban szigorú büntetés alá esnének, Angliában büntetlenek.

Act értelmében a kereskedelmi hivatal köteles feltartóztatni minden hajót, mely hiányos vagy nem tengerképes állapota miatt csak az élet komoly veszélyeztetésével szállhat tengerre.[1] Azt hinné az ember, hogy e hivatal tisztviselői, a mennyiben bona fide, gonoszság és erkölcstelen inditó ok nélkül kivánnak a törvény rendeleteinek érvényt szerezni, biztositva vannak a hajótulajdonosok keresete ellen. De ez nincs így. A hivatalt és tisztviselőit nem egyszer sikeresen perelték már.[2] Sohasem vádolták őket gonoszsággal vagy gondatlansággal; de az a tény egymagában, hogy a hivatal közigazgatási teendőt végzett, nem szolgált mentségére, tisztjei pedig hiába védekeznének egyedül azzal, hogy a hivatal parancsát teljesitették. Ezenfelül a törvény rendeleteitől való legkisebb eltérés, a legjelentéktelenebb alakiság elmulasztása, jogsértőkké teheti mindazokat, állásukra való tekintet nélkül, kik a hajó feltartóztatásában közreműködtek. A döntés alapjában véve mindig azon kérdésen fordul meg, hogy a hajó feltartóztatására volt-e helyes ok; e kérdésre pedig a jury válaszol, melyre nagyobb hatással van a félen esett sérelem, kinek hajóját talán jogtaanul tartóztatták, mint a felügyelő buzgósága, ki gondosan akarta teljesiteni kötelességét és emberéletet akart megmenteni. Mondják, hogy ez hatálytalanná tette a Merchant Shipping Act rendelkezéseit. A biróságok és a jury a kormány ellen éreznek. Tanult és részrehajlatlan embereknek technikai kérdésekben követett eljárását olyanok birálják meg, a kik tudatlanok is, elfogultak is. Ezenfelül a kormány,

[1] Merchant *Shipping Act,* 1876. (39. & 40. Vict. c. 80.) s. 6.
[2] L. Thompson v. Farrer 9 Q. B. D. (C. A.) 372.

melynek nincs más köze a dologhoz, mint a közérdek, ferde helyzetbe kerül, mintha saját hasznáért perlekedő ügyfél volna. Ezek a hiányok figyelmet érdemelnek, mert ha nem is igazolják, de megértetik velünk, hogy miért ragaszkodtak még az angol intézményeket anynyira pártoló államférfiak is, mint Tocqueville, oly szivósan azon meggyőződésükhez, hogy a közigazgatási ügyek közigazgatási biróságok elé valók. A tisztviselőknek angol, illetőleg franczia jog szerinti helyzetének gyakorlati eredményeivel, valamint a két rendszer előnyeivel és hátrányaival itt nem kell bővebben foglalkoznunk; de azt az egy körülményt folyton szem előtt kell tartanunk, hogy a franczia „droit administratif" oly politikai elveken nyugszik, melyek eltérnek mai alkotmányunk eszméitől és ellenkeznek ama fensőséggel, mely a mai angolok meggyőződése szerint a közönséges jogot megilleti.

A „droit administratif" ellenkezik ugyan a mai angol fogalmakkal, de nem ellenkezik a XVI. és XVII. században uralkodott eszmékkel. — Észreveheti az olvasó, hogy a *mai* angol fogalmakat helyezem ellentétbe a continentalis államokban uralkodó eszmékkel. Meg kell mondanom, mi az oka az összehasonlítás e módjának. Egy nem is igen távol történeti korszakban Angliában a korona állásáról járatos, talán uralkodó nézetek nagyon hasonlitottak azon tanokhoz, melyekből Francziaországban a „droit administratif" fejlődött.[1]

Hasonló nézeteknek hasonló eredményeket kel-

[1] Kitűnik ez abból, hogy Angliában és a continensen egyidőben hasonló nézetek uralkodtak a kormánynak a sajtóhoz való viszonyáról. L. fentebb 243. s k. ll.

lett létrehozniok és volt idő, mikor lehetségesnek tetszhetett, hogy az, a mit ma közigazgatási jognak nevezünk, az angol alkotmánynak állandó részévé válik; mert a Tudorok trónraléptétől a Stuartok végleges kiűzéséig a korona és szolgái kisebb-nagyobb sikerrel és a közvéleménynek kisebb-nagyobb helyeslése mellett, oly kormányzati nézeteket vitattak és léptettek életbe, melyek lényegükben hasonlítottak a francziáknak különböző formákban jelentkezett elméleteihez. A Stuartok személyes hibái és a zavar, melyet a vallási mozgalomnak a politikaival való egyesítése okozott, elpalástolták a XVII. század politikai küzdelmei közben történt jogi és alkotmányi intézkedések jellegét. A jogász, ki pusztán jogi szempontból nézi a dolgot, hajlandó lesz azt hinni, hogy a vitának, mely oly államférfiak között folyt, milyen az egyik részen Bacon és Wentworth, a másikon Coke és Eliot volt, valódi tárgya az volt, hogy Angliában continentalis minta szerinti erős közigazgatást kell-e létesíteni. Bacon és a vele egy nézeten levők kétségkívül kicsinyelték azt a veszélyt, hogy a korona jogainak gyarapítása despotismusra vezethet. De a felségjogok pártolói, feltehetjük, nem akarták a szabadságot feláldozni vagy a közönséges polgári jogokat csorbitani; nyugtalanították őket a Coke conservativ legalismusával járt bajok és azon szükségnek érzete, hogy a korona, mint a nemzet feje, képes legyen megbirkózni a hatalmas egyének és osztályok önzésével. Szóval, oly jogokat akartak adni a kormánynak, a milyenekkel a külföldi államok végrehajtó hatalmát a közigazgatási jog felruházza. Innen van, hogy a franczia droit administratif minden jellemvonásának érdekes analogiáját találhatjuk fel a XVII. századbeli korona-

jogászok követelményeiben vagy a tőlük pártolt intézményekben.

Az a tan, melyet Bacon különféle alakokban vitatott, hogy ugyanis a felségjog a közönséges jog felett áll, hasonlít azon külföldi elmélethez, mely szerint magasabb rendőri ügyekben a kormánynak oly discretionarius jogai vannak, melyek nem állanak birói ellenőrzés alatt. Az a híres mondás, hogy a biró „oroszlán“ ugyan, de legyen „olyan oroszlán, ki a trónus alatt fekszik, vigyázván, hogy ne korlátozza vagy ellenezze a souverainitást“,[1] érdekes megelőzője a franczia forradalmi államférfiak ama szabályályának, hogy a biró semmi szin alatt se zavarja a közigazgatás működését, s logikai folyományaiban arra vezetett volna, hogy minden közigazgatási tény — angol szóhasználat szerint: a felségjog alapján történtnek állított minden tény — ki volna véve a birói megítélés alól. A Csillagkamarának és a titkos tanácsnak folyton növekedő hatalma gyakorlatilag megvalósította a királyi felségjogról uralkodott elméletet, és alig túlozunk, ha e biróságokat, melyek tényleg a kormányhoz tartoztak, Francziaország államtanácsához és egyéb közigazgatási biróságaihoz hasonlítjuk. De a nyolczadik évi alkotmány híres 75. czikkére[2] is van analogiánk. Feltaláljuk azt Bacon ama kisérletében, hogy a birót „De non procedendo Rege inconsulto“-parancscsal (writ) el lehessen tiltani a koronát érdeklő ügyekben való eljárástól. „Ha Bacon megvalósíthatja szándékát — így ír Gardiner — ez a writ némileg hasonlított volna sok franczia alkot-

[1] Gardiner, *History of England*, III. p. 2.
[2] L. fentebb 321. l.

mány azon rendelkezéséhez, hogy a kormány közegét hivatala gyakorlatában elkövetett cselekményeiért csak az államtanács előzetes engedélye alapján lehet biróilag feleletre vonni. A tervezett angol writ csak oly ügyekre szoritkozván, melyekben a király személyes sérelméről van szó, kevésbbé általános hatályú lett volna, de az elv, melyen alapult, épp olyan rossz volt.[1] A szabály általános érvényre volt szánva és mondhatni, hogy Baco ezt tudta is. „A writ — igy ir a királynak — régi jogunknak egy eszköze arra, hogy minden ügy, *mely Felségedet vagyonilag vagy hatalmában érinti, a rendes biróságtól elvonatván, az angol kanczellár elé legyen vihető* Felséged hatalmának rendes, törvényes ügyviselője által. És Felséged tudja, hogy *kanczellárja a monarchiának főtanácsosa és eszköze, ki közvetlenül a királytól függ s ennélfogva biztos és barátságos őre a királyi jogoknak.*"[2] Ha Bacon ujitása sikerül, kifejezetten meg lett volna állapitva a közigazgatási jognak azon alaptétele, hogy a közigazgatás kérdéseiben közigazgatási testületek döntenek.

A continensen még ma is uralkodó közigazgatási fogalmak[3] s az angol korona részéről a XVII. században vitatott felségjogi tanok közötti hasonszerűségnek nevezetes elméleti jelentősége van. Majdnem kétségtelen, hogy az administrativ eszmék, melyekről a legtöbb franczia iró azt hiszi, hogy a nagy forradalom vagy az első császárság államférfiai gondolták ki, nagyrészt nem egyebek, mint a franczia mon-

[1] Gardiner, *History of England*, p. 7, 2. jegyz.

[2] Abbot, *Francis Bacon*, p. 234.

[3] Ne feledjük, hogy a közigazgatási jog rendszere, ha Francziaországban teljesebben fejlődött is ki, egyik vagy másik alakban a legtöbb continentalis államban fennáll.

archia hagyományainak és szokásainak továbbfejlesztése, s érdekes volna kutatni, hogy a Tudorok és Stuartoknak egy erős kormányzat megalapitására irányult törekvéseire mennyiben voltak hatással külföldi példák. De ez a történetirók feladata. A jogász beérheti annak jelzésével, hogy a franczia történelem világot vet arra a körülményre, hogy Angliában az erős kormányzat létesitésére irányuló kisérletek miért voltak részben sikeresek és miért hiusultak meg végül. A törekvésnek azért volt részben sikere, mert bizonyos körülmények, melyek a franczia uralkodókat zsarnokokká tették, Angliában a XVI. században és a XVII. század egy részének folyamán a korona befolyásának növelésére vezettek. A kisérlet végleges meghiusulását pedig a Stuartok személyes gyarlósága okozta, főképen pedig az, hogy a közigazgatási jog egész rendszere ellentétben volt a törvény előtti egyenlőség ama hagyományával, mely régóta az angol intézményeknek jellemző sajátsága volt.

TIZENHARMADIK FEJEZET.

A parlamenti souverainitás és a jog uralma közötti viszony.

Úgy tetszhetnék, mintha a parlament souverainitása és az országos jog fensősége — az angol alkotmányt átható ez a két elv — ellenkeznék egymással vagy legjobb esetben csak ellensúlyozó erők volnának. Ez a látszat téves; a parlament souverainitása, ellentétben a souverain hatalom többi alakzataival, kedvez a jog uralmának, az intézményeinkben érvényesülő merev jogszerűség pedig kihívja a parlamenti souverainitás gyakorlását és ezzel növeli hatalmát.

A parlamenti souverainitás kedvez az országos jog uralmának. — Ez főkép onnan van, hogy az angol parlamentet két főjellemvonás vagy sajátság különbözteti meg más souverain hatalmaktól.

E jellemvonások elseje az, hogy a parlament (tehát a korona, a lordok háza és a képviselőház) csak mind három alkotó elemének együttes közreműködésével rendelkezhetik; intézkedései tehát a formalis, tervszerű törvényhozás alakjában jelentkeznek. A parlament akaratát csak parlamenti végzemény fejezheti ki.[1]

[1] Az u. n. két-kamararendszer mellett szóló egyik erős, talán a legerősebb ok az, hogy ha két törvényhozó kamara létezik, nem lehet az egyik ház határozatait a törvényekkel összecserélni, s így eleje vétetik annak, hogy az egyik testület

Ez nem puszta alakiság; igen fontos gyakorlati következménye van a dolognak. Lehetetlenné teszi azt a jogtiprást, melyet a kényurak, egy XIV. Lajos, I. Napoleon, III. Napoleon, rendeletek és decretumok útján, a többrendbeli franczia alkotmányozó gyűlések pedig, különösen a hirhedt convent, hevenyészett határozatok útján elkövettek. Az a szabály, hogy a parlament csak törvény útján beszél, nagyban emeli a biróság hatalmát. A törvénynyé vált javaslat azonnal birói magyarázat tárgya s az angol biróságok, legalább elvben, nem ismernek más magyarázati eszközt, mint a törvény szavait. Az angol biró nem fogja figyelembe venni sem valamelyik ház határozatát, sem a vitában mondottakat (ezekről hivatalos tudomása nincs), de még a változásokat sem, melyeken a javaslat, előterjesztésétől szentesítéséig, keresztülment. Mindezeket az angol jogász igen természetesnek fogja találni, de sok idegen legistát nagyon meg fogja lepni a dolog, és kétségtelen is, hogy néha túlságosan szűk törvényértelmezésre vezet. Mindazonáltal — a mint már jeleztem — tetemesen hozzájárul egyrészt a birói tekintély emeléséhez, másrészt a jog biztonságához.[1]

Az említett jellemvonások másodika az, hogy az

önkényes akarata lépjen az országos jog helyébe. A ki a franczia convent, de az angol hosszú parlament történetét is megfigyeli, méltányolni fogja ezen argumentum erejét.

[1] Az a szabály, hogy a souverain törvényhozás csak törvény alakjában fejezheti ki rendeleteit, természetesen történeti alapokon nyugszik; onnan ered, hogy a parlamenti végzemény valaha tényleg az volt, a mi alakilag még ma is: törvény, „melyet a király a parlamentben egybegyűlt lordok és képviselők tanácsára és beleegyezésével beczikkelyezett".

angol parlament, forradalmi korszakokat kivéve, sohasem gyakorolt közvetlenül végrehajtó hatalmat és sohasem nevezte ki a végrehajtó kormány tisztviselőit.

Napjainkban az alsóház tényleg kivívta azt a jogot, hogy a miniszterelnököt és a többi minisztereket ő jelöli ki kinevezésre. De ez a jog — történetírói nyelven szólva — újabb keletű, csak nagyon közvetve gyakoroltatik és nem gyengíti azon tételt, hogy a parlament az állam szolgáit közvetlenül se nem nevezi ki, se nem bocsátja el. A lordok háza, a képviselőház, de a kettő együttvéve sem adhat közvetlen parancsot a katonatisztnek, a rendőrnek vagy az adószedőnek. Az állam szolgái névleg még ma is azok, a mik hajdan tényleg voltak: „a korona szolgái", és különös figyelmet érdemel, hogy ama nézetek és érzületek, melyek a parlamentben a kormány tisztviselőivel szemben hajdan uralkodtak és még ma is irányadók, oly időkből származnak, mikor a „korona szolgái" a királytól vagyis oly hatalomtól függtek, mely természetszerűen fölkeltette a parlament féltékenységét és vigyázatosságát.

Így azután közvetve több körülmény összehat a jogfensőség támogatására. A parlament, bár souverain, nem olyan, mint a souverain fejedelem (a ki nemcsak törvényhozó, hanem kormányzó is, tehát a kormány feje) s így sohasem használhatott kormányhatalmat a törvény rendes menetébe való beavatkozásra.[1] Még fontosabb, hogy a parlament mindig ellenszenvvel és féltékenységgel fogadta azon kisér-

[1] Megjegyzendő ezzel szemben, hogy a franczia királyok még a XVIII. század végén is mennyire beavatkoztak a birói eljárásba.

leteket, melyek a tisztviselőket a polgárok általános kötelezettségei vagy a rendes biróságok hatásköre alól kivenni akarták. A parlamenti souverainitás volt a „közigazgatási jog“ halála. Végül a parlament természetszerűen a birói függetlenségnek kedvezett, a mint más souverainek a tisztviselők mentességének kedveztek. Érdekes dolog, hogy a parlament a birói függetlenség biztositásával éppen azon ponton állott meg, a hol azt a priori várni lehetett. A birák szigorúan véve nem elmozdíthatatlanok, mert a két ház kérelmére elmozdíthatók; a parlament tehát minden hatalomtól függetlenekké tette őket, csak a magáétól nem.

Idegen törvényhozó-testületek nem mindig támogatják a jog fenségét. — Az olvasó talán úgy képzeli, hogy az angol parlament ama jellemvonásai és sajátságai, melyekkel az imént foglalkoztam, ma a continens legtöbb képviselő-testületeiben szintén feltalálhatók. A franczia nemzetgyűlés például külsőleg igen hasonlít parlamentünkhöz. De más szellem él benne; sok tekintetben a Bourbon monarchia és a napoleoni császárság utódja. Nyilvánvaló, bár erről az idegen csak tartózkodva szólhat, hogy szeret a közigazgatás részleteibe avatkozni. Nem viseltetik különös rokonszenvvel a rendes biró függetlensége és tekintélye iránt. Nem helyteleníti a „droit administratif“ rendszerét, melyben a francziák — bizonyára joggal — hazájuknak való intézményt látnak, s kétségtelen, hogy nagyobb végrehajtási, sőt törvényhozási hatalmat biz a kormányra, mint a milyent az angol parlament a koronának és szolgáinak valaha engedett. A mi Francziaországról áll, az, a kellő módositásokkal, sok más continentalis államról, pl.

Svájczról és Poroszországról is áll. A parlament souverainitása, a mint az Angliában kifejlődött, támogatja a jog fensőségét. De ez éppen nem áll mindazon államokról, melyeknek ma parlamenti kormányformájuk van.

A joguralom kedvez a parlamenti souverainitásnak. — A jog uralma szükségessé teszi a parlamenti souverainitás gyakorlását.

A jog merevsége mindig gátolja (néha a közönség nagy sérelmére) a végrehajtó hatalom működését, s a biró magyarázta szigorú jog kérlelhetlen szabályai alól a kormány csak úgy menekülhet, ha a parlament megadja neki azt a discretionarius hatalmat, melyet az országos jog megtagad tőle. Látszik, miképen idézi elő a discretionarius hatalom szüksége a kivételes törvényhozást. A mai élet bonyodalmas viszonyai között a kormány zavarok vagy háború idején nem tud otthon rendet tartani és a külhatalmakkal szemben kötelezettségeit teljesiteni, ha alkalmilag arbitrarius hatalmat nem gyakorolhat. Társadalmi zavarok idején például nemcsak az összeesküvők büntetésére van szükség, hanem az összeesküvéssel alaposan gyanusitható emberek letartóztatására is. A kormány tapasztalja, hogy idegen forradalmárok nyugtalanságot szitanak az országban; nehéz neki a rendet fentartani, ha az idegeneket ki nem utasithatja. Ha két idegen állam háborúban van, vagy ha egy barátságos államot a belvillongás két ellenséges táborra oszt, Anglia nem teljesitheti semlegességi kötelességeit, ha a koronának nincs joga rövid uton megakadályozni, hogy a rokonérző angolok az egyik vagy másik hadviselő félnek segitségére legyenek. Megtörténhetik, hogy idegen államoknak sérelmére szolgál, ha bűntevőik fenyitésé-

ben akadályozzuk őket; egész büntető jogszolgáltatásuk meg van gyengítve, ha az Angliába szökött tettesnek büntetlenség van biztosítva. Pedig ennek az eredménynek kell előállani, ha az angol kormánynak nincs joga a franczia vagy német bűntevőket az illető kormányoknak kiadni. Az angol kormánynak tehát discretionarius hatalomra van szüksége; ámde a biróságnak kötelessége megakadályozni, s a menynyiben a személyes szabadság van szóban, mindenesetre meg is fogja akadályozni, hogy a kormány discretionarius hatalmat gyakoroljon. A korona törvény nélkül nem utasíthat ki idegent,[1] még azt a gyilkost sem, ki Boulogneban kiirt egy egész családot s még aznap véres kézzel jön át Doverbe. A kormánynak tehát a parlamenthez kell segítségért folyamodnia s azt mindig meg is kapja. Az Alien Act lehetővé teszi neki, hogy zavarok idején minden idegent kiutasítson az országból; a Foreign Enlistment Act segélyével meggátolhatja az idegen viszályokba avatkozást vagy idegen hadviselőknek fegyver szállítását. Az Extradition Act felhatalmazza a kormányt egyrészt arra, hogy ne engedje Angliát a gonosztevők menedékhelyévé lenni, másrészt arra, hogy közreműködjék a küllállamokkal a bűntett elleni ama küzdelemben, mely az egész civilizált világ érdeke. S ezekkel még nem merítettük ki mindazon eseteket, melyekben a jog merevsége a parlament közbelépését teszi szükségessé. Zavargás, invázió idején néha magának a legalitásnak érdekében kell megsérteni a jogszabályokat. Világos, hogy ilyenkor miképen kell a kormánynak eljárnia. A miniszteriumnak meg kell sértenie a törvényt, saját vé-

[1] L. azonban fentebb 212. l. 1. jegyzet.

delmét pedig az indemnity-törvényre kell bíznia. Az ilynemű törvény — a mint már jeleztük[1] — a parlamenti souverainitás végső és legfelső gyakorlása. Törvényessé teszi a törvénytelenséget; gyakorlatilag oldja meg azt a kérdést, mely a XVI. és XVII. század államférfiait oly nagy zavarba hozta, hogy miképen kell megegyeztetni a jog megóvását és a parlament tekintélyét ama discretionarius hatalom vagy kiváltság szabad gyakorlatával, melyre, egyik vagy másik alakban, válságos viszonyok közt minden civilizált állam kormánya reászorul.

Akadhat kritikus, ki ezt a megoldást pusztán alakinak vagy legalább csak olyannak tartja, mely a parlament despotismusát teszi a korona kiváltsága helyébe. De ez a nézet téves. Az a körülmény, hogy az angol kormány még legarbitrariusabb hatalmát is törvény alapján gyakorolja, a legmesszebb menő jogokkal felruházott kormányt is úgyszólván birói felügyeletnek veti alá. A törvényadta vagy szentesitette hatalom, ha még oly rendkívüli is, tényleg sohasem korlátlan; korlátozza azt magának a törvénynek szava és — a mi ennél is több — a törvénynek birói magyarázata. A parlament a legfelső törvényhozó, de mihelyt törvényhozói akaratát kijelentette, ezt az akaratot az ország birái magyarázzák; ezek pedig, kikben nemcsak birói gondolkozás, hanem a common law szelleme is él, úgy fogják értelmezni a közönséges jog alóli törvényes kivételeket, a mint nem értelmezné sem valamely hivatalnoktestület, sem a parlament, ha hivatva volna saját végzeményét magyarázni. Külföldi államokban, különösen Francziaország-

[1] L. fentebb 45., 46., 218. s k. ll.

ban, az administrativ eszmék — egy despotikus monarchia hagyományai — megszorították a birói hatalmat és bizonyos fokig még a biráknak gondolkozására is befolyással voltak. Angliában a birói eszmék irányozták a végrehajtó hatalom tevékenységét és módosították gondolkozását. Bármely irányban folytatjuk fejtegetésünket, mindig azon eredményre jutunk, hogy a parlament souverainitása kedvezett a jog uralmának és hogy a közönséges jog uralma kihívja a parlamenti souverainitás gyakorlását s egyúttal annak a legalitás szellemében való gyakorlását idézi elő.

HARMADIK RÉSZ.

AZ ALKOTMÁNYJOG ÉS AZ ALKOTMÁNYOS EGYEZMÉNYEK KÖZÖTTI VISZONY.

TIZENNEGYEDIK FEJEZET.

Az alkotmányos egyezmények természete.

Még megoldandó kérdések. — E munka bevezetésében súlyt helyeztem az „alkotmányjog“ és az „alkotmányos egyezmények“ közötti lényeges különbségre. Az alkotmányjog oly szabályokból áll, melyeket a biróságok állapitottak meg vagy ismertek el; ezek szoros értelemben vett „jog“-testet alkotnak. Az alkotmányos egyezmények ellenben oly szokásokból, gyakorlatból, elvekből, parancsokból állanak, melyek nem a biróságoktól állapitvák meg vagy ismervék el, hanem az alkotmányi vagy politikai ethika körébe tartozó szabályok. Kiemeltem azt is, hogy a jogi tanulmánynak valódi tárgya nem az alkotmányi erkölcstan, hanem az alkotmányjog.[1] E felfogásnak megfelelően eddig kizárólag az alkotmányjogot átható két elv értelmére és alkalmazására irányoztam az olvasó figyelmét: a parlament souverainitására[2] és a jog uralmára.[3]

De a jogász az angol alkotmánynak még jogi oldalát sem értheti meg kellően, ha nem vizsgálja azon alkotmányos megállapodások természetét, melyek a történetirókat és államférfiakat oly nagyban fog-

[1] L. fentebb 28. s k. ll.
[2] L. az I. részt.
[3] L. a II. részt.

lalkoztatják. Mindenesetre kutatnia kell, hogy van-e és milyen kapcsolat az alkotmányjog és az alkotmányegyezmények között, s ha így tesz, csakhamar látni fogja, hogy csupán tovább halad azon az úton, melyet megkezdettünk. Nemsokára az utolsó és legmeglepőbb példáját fogja látni azon jogfensőségnek, mely oly sajátszerű színt ad az egész angol kormányrendszernek.

Munkám hátralevő részének czélja tehát: meghatározni és felismerni az alkotmány jogi és egyezményi elemei között fennálló viszonyt és kapcsolatot; kimutatni, hogy e kapcsolat kellő méltatása az alkotmányjognak több másodrendű problemáját világítja meg.

Az alkotmányos egyezmények természete. — Azon egyezményeket, melyek a mai Anglia alkotmányos erkölcseinek szembeszökő jellegét, úgyszólván külalakját mutatják, alig lehet jobban leírni, mint Freeman következő szavaival:

„A politikai erkölcsnek egy egész rendszere áll ma fen, egész törvénykönyve ama szabályoknak, hogy mint viselkedjenek a politikai élet férfiai; ezek a szabályok sem a törvényczikkekben, sem a közönséges jogban sehol nem találhatók meg s tényleg mégis aligha tartatnak kevésbbé szenteknek, mint a Magna Chartába vagy a Petition of Rightbe beiktatott bármely elvek. Szóval, írott törvényünk mellett egy nem-irott, vagyis egyezményes (conventionalis) alkotmány fejlődött ki. Ha angol ember a közélet valamelyik férfiának viselkedéséről mint alkotmányosról vagy alkotmánysértőről beszél, egészen mást ért alatta, mint a mit törvényes vagy törvénysértő magaviselet alatt ért. Az alsóház egy híres határozatával,

a melyet egy nagy férfia inditványára hozott, kijelentette egykor, hogy a korona akkori miniszterei iránt nincs bizalommal, és hogy hivatalban maradásuk az alkotmány szellemét sérti. Szó sem fér ezen álláspontnak helyességéhez, a mely megegyezik azon hagyományos elvekkel, melyekhez a politikai élet emberei nemzedékeken át ragaszkodtak; de hiába keresnők efféle tanoknak legkisebb nyomát is bárhol irott törvényünkben. Az inditvány megtevője nem akarta az akkori miniszteriumot törvénysértő tettel vádolni, a melyért akár az alsóbb ítélőszék, akár a parlament főitélőszéke vád alá helyezhette volna. Nem azt akarta mondani, hogy ők, a korona miniszterei, a kik addig miniszterek, míg a koronának tetszik, az által, hogy megmaradnak hivatalukban, míg a korona jónak látja őket hivatalukból elbocsátani, olyan törvényszegést követnek el, melyről a törvény tudomást vehet. Azt akarta kifejezni, hogy az ő politikájok általános irányát az alsóház többsége nem tartotta sem bölcsnek, sem a nemzetre áldásosnak, és hogy ennélfogva egy conventionalis törvénykönyvnek megfelelően, a melyet épp oly jól megértettek, mint az irott törvényt, és mely épp oly hatásos volt, mint ez, kötelesek voltak lemondani hivatalukról, a melyre az alsóház nem tartotta őket többé méltóknak.“ [1]

Egyezményes alkotmányunknak e leirása ellen csak azt az egy kifogást lehet tenni, hogy az „irott törvény“ és a „nem-irott alkotmány“ helyeztetnek ellentétbe egymással. Valódi ellentét, a mint már kifejtettük, csak a szoros értelemben vett, akár irott, akár nem-

[1] Freeman, *Growth of the English Constitution* (1. kiad.), pp. 109, 110. (Kónyi József forditása 115. l.)

irott jog, és azon egyezmények, vagyis ama gyakorlat között áll fen, melyet általában követünk ugyan, de a mely jognak a szó valódi értelmében nem tekinthető. A szabatosság e hiánya azonban inkább a kifejezésekre vonatkozik, és Freeman szavait bátran elfogadhatjuk kiindulási pontul annak vizsgálatánál, hogy miben áll azon elveknek természete és közös tulajdonsága, melyek alkotmányos erkölcseink összeségét teszik.

Alkotmányos egyezmények példái. — A következő esetek példák[1] azon szabályokra, melyekre Freeman utal s melyek az angol közéletet tényleg vagy állítólag irányzó kódexhez tartoznak:

„A miniszterium, melyet az alsóház leszavazott, sok esetben tartozik lemondani". „Ha a kabinetet valamely lényeges kérdésben leszavazták, az a képviselőház feloszlatásával egyszer az országra hivatkozhatik." „Ha ily hivatkozás esetén a választók a miniszterium ellen döntenek, ez köteles lemondani és nincs joga a parlamentet másodszor is feloszlatni." „Általános ügyvételéért a kabinet egészében felel a képviselőháznak." „Felel továbbá — bár nincs egészen megállapitva, mily terjedelemben — azon kinevezésekért, melyeket a kabinet valamely tagja (szabatosabban: a korona a kabinet valamely tagjának tanácsára) tett." „Azon pártot, melynek az alsóházban többsége van, rendszerint követelheti, hogy vezérei miniszterekké neveztessenek ki." „A legbefolyásosabb vezér rendszerint miniszterelnök vagyis a kabinet feje lesz."

Ezek a szabályok a kabinet állására és alakitá-

[1] További példákat l. fentebb 24. s k. ll.

sára vonatkoznak; de könnyen találhatunk más tartalmú alkotmányos szabályokat is.

„Szerződéseket törvény nélkül lehet kötni; de a korona, vagyis a koronát képviselő miniszterium, csak oly szerződéseket kössön, melyekre nézve a parlament helybenhagyása kétségtelen.“ „Az ország külpolitikája, háború indítása és a békekötés a korona, helyesebben a korona szolgáinak kezében van. De úgy a kül- mint a belügyekben a parlament két házának, ha pedig ezek különböző nézeten volnának, az alsóháznak kivánságát tartozik követni.“ „A legnagyobb mértékben alkotmányellenes volna a miniszterium eljárása, ha az a parlament kivánságával ellenkező háború-inditásra vagy békekötésre vezetne.“ „Ha nézeteltérés van a lordok háza és a képviselőház között, a lordok házának egy, tüzetesen meg nem határozott ponton engedni kell; ha pedig a főrendek nem engednének s az alsóház tovább is birná az ország bizalmát, a koronának vagy felelős tanácsosainak kötelessége, annyi új főrendit kinevezni, vagy ily rendszabálylyal fenyegetőzni, hogy a lordok házának ellenzéke leveressék s így a törvényhozás két tényezője közötti összhang helyreálljon.“[1] „A parlamentet az ügyek elintézése végett évenként legalább egyszer egybe kell hívni.“ „Sürgősség, például lázadás vagy ellenséges hatalom betörése esetén, a miniszterium, ha további felhatalmazásra van szüksége, tartozik a parlamentet azonnal egybehívni s tőle az ország védelmére szükséges eszközöket kérni. Időközben a miniszterium még törvénysértés árán

[1] L. azonban Hearn, *Govrnment of England* (2. kiad.), p. 178.

is köteles megtenni mindent, a mi a rend helyreállítására, vagy a támadás visszaverésére szükséges; jogsértés esetén indemnity-törvényben keressen menedéket."

Az alkotmányos egyezmények közös jellemvonásai. — E szabályok, melyeket szándékosan fogalmaztam laza, népszerű alakban, és még sok hasonlók, teszik mai alkotmányos erkölcstanunkat. Állandóan követjük őket, de minthogy birói úton nem érvényesíthetők, nem mondhatni őket jogszabályoknak. Sokfélék azok, s első tekintetre nemcsak fontosság, hanem általános jellegük és czéljuk tekintetében is különbözni látszanak egymástól. A gondosabb vizsgálat azonban azt fogja mutatni, hogy van közös minőségük vagy sajátságuk: valamennyi vagy legalább nagyobb részük azzal foglalkozik, hogy miképen használja a korona, illetőleg a miniszterek, mint a korona szolgái, a kezükben levő discretionarius hatalmat. Úgy fogjuk találni, hogy ez közös jellemvonása nemcsak a már felsorolt szabályoknak, hanem általában az alkotmányos egyezmények túlnyomó nagy részének. Ez azonban, hogy érthető legyen, bővebb magyarázatra szorul.

Az alkotmányos egyezmények főkép a felségjog gyakorlásának szabályai. — A kormány discretionarius hatalma alatt azon tevékenységet értjük, melyet a korona vagy szolgái kifejthetnek a nélkül, hogy a parlamenttől újabb törvényes felhatalmazást kellene kérniök. Így például nem kell törvény ahhoz, hogy a korona a parlamentet feloszlathassa és egybehivhassa, hogy háborút izenhessen vagy békét köthessen, hogy új főrendeket nevezhessen ki, hogy minisztert elbocsáthasson és utódját kinevezhesse. Mindezen cselek-

ményeket jogunk a korona discretiójára bízza s ennélfogva a kormány discretionarius hatalomkörébe tartoznak. Maga a hatalom alapulhat parlamenti végzeményeken s bizonyos számú esetekben tényleg ilyeneken alapul is. Így az 1870-iki honosítási törvény (Naturalization Act) feljogosítja a minisztert, hogy bizonyos feltételek mellett angol alattvalóvá tehesse az idegent; az 1870-iki kiadatási törvény (Extradition Act) megengedi a miniszternek, hogy a törvényben megjelölt feltételek alatt mellőzheti a köztörvényt s az idegent büntető eljárás czéljából kormányának szolgáltathatja ki. Nekünk azonban nem kell foglalkoznunk a koronára vagy szolgáira törvénynyel ruházott discretióval; ennek használati módját többé-kevésbbé világosan maga a törvény megállapítja, és az gyakran oly szorosan körül van írva, hogy birói itéletet lehet alapitani reá, vagyis az alkotmányos erkölcstan köréből a szorosan vett jog körébe lép. A discretionarius hatalom forrása rendesen nem a törvény, hanem a „felségjog“ (prerogative), mely kifejezés több nehézséget okoz a tanulónak, mint az alkotmányjog bármely más kitétele. A „felségjog“ úgy történeti, mint gyakorlati jelentésében nem egyéb, mint a korona által valaha törvényesen birt discretionarius vagy arbitrarius hatalom maradványa. A király valaha tényleg az volt, a mi névleg még ma is: „souverain“, vagy ha nem is volt abban a szoros értelemben vett „souverain“, a mely értelemben a jogászok e szót használják: mindenesetre túlnyomóan nagy tényezője volt a souverain hatalomnak. 1791-ben az alsóház, a miniszterium ellenére utasitotta a kormányt, hogy fogja perbe Reeves-t, a „History of English law“ tudós szerzőjét, mert oly véleményeket nyilvá-

nitott, melyek a korona felségjogait az alsóház rovására nagyították. Reeves bevádolt közleményeiben fordult elő egy unalmas hely, melyben a koronát egy nagy fa törzsökéhez, az alkotmány többi tényezőit annak ágaihoz és leveleihez hasonlította. A hasonlat czélja az volt, hogy a koronát minden törvényes hatalom forrásának tüntesse fel, melynek tekintélyét megrontani annyi, mint ledönteni a nemes tölgyet, mely az angoloknak a jacobinismus viharai ellen oltalmat nyujtott, míg az alsóház és más intézmények csak ágak és levelek, melyeket a fa súlyosabb sérülése nélkül le lehetne nyesni.[1] Lehet, hogy meggondolatlanság volt általános izgalom idején ilyeneket írni. De a jury — büszkén mondhatjuk — nem találta lázítóknak e nézeteket, mert kétségtelen történeti tényekre voltak alapítva.

A korona hatalma valóban régibb, mint az alsóházé. A norman hódítástól kezdve az 1688-iki forradalomig a korona a souverainitás sok attributumának volt birtokában. A „felségjog" szó a korona eredeti hatalmának fenmaradt részét jelenti; jelenti tehát — a mint már előadtuk — a koronánál valamikor volt és tényleg akár maga a király, akár miniszterei által gyakorolt discretionarius hatalom maradványát. A mit a kormány törvény nélkül tehet, e felségjog alapján történik. Ha tehát mellőzzük itt, a mint bátran mellőzhetjük, azon jogokat, melyeket törvény ruház a koronára vagy szolgáira, milyenek például az Alien Act adta jogok: akkor a „felségjog" kifejezés alatt a végrehajtó hatalom discretionarius jogait érthetjük. Ezzel kimondottuk, hogy az alkotmányos egyezmé-

[1] L. 26 St. Tr. 530—534.

nyek nagyobbrészt oly szabályok, melyek a felségjog gyakorlásának módját és szellemét vagy — a mi ugyanaz — azt határozzák meg, hogy a királyi felségjog alapján végezhető ügyeket (például a háborúinditást és a békekötést) miképen kell ellátni. Meghatározásunk kiterjed a kormánynak nem törvény alapján gyakorolt összes discretionarius jogaira: azon tényekre, melyeket a királyné maga tetszése szerint teljesit; azon ügyekre, melyeket a királyné és a miniszterek együttesen intéznek el (a mi gyakoribb eset, mint a modern alkotmányirók hiszik); azon nagy és folyton növekedő számú intézkedésekre, melyek a királyné nevében tétetnek ugyan, de valósággal a miniszterium tényei. Szóval, az alkotmányos egyezmények oly szabályok, melyeknek czélja, a korona fenmaradt összes discretionarius jogainak használatát akár maga a királyné, akár a miniszterium gyakorolja azokat, szabályozni. E meghatározás helyessége kitűnik abból, hogy az egyezményeket könnyen és jogi szabatossággal úgy is lehet szövegezni, hogy alakilag a felségjog gyakorlásáról szóló szabályokként jelentkeznek. Így például a felségjog gyakorlására vonatkozó szabályok ama tételét, hogy a fontos kérdésben leszavazott kabinet rendszerint lemondani tartozik, úgy is ki lehet fejezni, hogy a korona ama felségjogát, mely szerint a király tetszés szerint bocsáthatja el szolgáit, a parlamenttel egyetértően kell gyakorolni. Az a tétel, hogy a miniszterium csak oly szerződést kössön, melyet a parlament bizton jóváhagy, azt jelenti, hogy a korona szerződéskötési felségjogát (a mit az amerikaiak treaty-making powernek neveznek) nem szabad a parlament akaratával ellenkezően gyakorolni. Az a szabály, hogy a parla-

mentet évenként egyszer össze kell hívni, azt a szabályt foglalja magában, hogy a koronának ama törvényes joga vagy felségjoga, hogy a fejedelem a parlamentet tetszése szerint hívhatja össze, úgy gyakorlandó, hogy a parlament évenként egyszer ülésezzen.

Némely alkotmányos egyezmények a parlamenti kiváltságok gyakorlására vonatkoznak. — Az alkotmányos egyezmények fenti meghatározása ellen egy alapos kifogást lehet tenni: azt, hogy a felhozott esetekre talál ugyan, de hogy nem terjed ki valamennyi esetre. Van ugyanis néhány alkotmányos szokás vagy gyakorlat, melynek nincs vonatkozása a királyi hatalom gyakorlására. Ilyen például azon egyezmény, mely azonban legalább is határozatlan, hogy a parlament két háza közötti tartós összeütközés esetében egy bizonyos ponton a főrendiháznak kell engedni. Ilyen, vagy legalább ilyen volt, az a gyakorlat is, hogy a főrendiház birói teendőit egyedül a jogász-lordok (Law Lords) teljesitik; nemkülönben azon egyezmény, hogy az u. n. válóperi törvények hozatala nem törvényhozási, hanem birói teendő. Az emlitett fajta szokások alapjukban véve olyan szokások vagy szabályok, melyek azt határozzák meg, hogy a parlamentnek egyik vagy mindkét háza miképen használja discretionarius jogait, hagyományos kifejezéssel: „kiváltságait“. A „kiváltság“ (privilege) szóhasználata magában véve elegendő útmutatás arra, miképen kell az összes alkotmányos egyezményeket egy szempont alá foglalni. A praerogativum és a privilegium rokon fogalmak; az első a korona discretionarius hatalmának történeti neve, a másik a két ház discretionarius hatalmának megjelölése. Azon egyezmények tehát, melyek a praerogativum gyakorlását szabályozzák, azt határ-

rozzák meg, vagy annak meghatározására vannak rendelve, hogy a souverainitás egyik tényezője, a korona, miképen gyakorlja discretionarius hatalmát; azon egyezmények pedig, melyek a privilegium gyakorlását szabályozzák, azt határozzák meg vagy annak meghatározására vannak rendelve, hogy a souverainitás többi tényezői miképen gyakorolják discretionarius hatalmukat. Ebből következik, hogy az alkotmányos egyezmények, egészükben véve, oly szokások vagy megállapodások, melyek azt határozzák meg, hogy a souverain törvényhozó-testületnek, mely — a mint tudjuk — a „király a parlamentben,“ [1] egyes tényezői miképen gyakorolják a discretionarius hatalmat, neveztessék e hatalom akár a korona felségjogának, akár a parlament kiváltságának. Minthogy azonban alkotmányos egyezményeinknek legszámosabb és legfontosabb részei lényegileg a praerogativumra vonatkoznak, a rövidség és világosság érdekében az alkotmányos egyezményeket oly szokásoknak és szabályoknak nevezzük, melyek a kormány discretionarius hatalmának (műnyelven: a felségjognak) a nemzet kivánsága szerinti használatát határozzák meg.

Az alkotmányos egyezmények czélja. — Meg lévén állapítva, hogy az alkotmányos egyezmények főképen a felségjog gyakorlását irányozó szabályok, tovább mehetünk tulajdonságaiknak elemzésében. Valamennyinek végső czélja azonos: biztosítani, hogy a parlament, illetőleg a parlament által közvetve kinevezett kabinet, azon hatalomnak akaratát érvényesítse, mely a mai Angliában az államnak igazi politikai

[1] L. fentebb 35. l.

souverainje: a választók többségéét; népszerű, de nem egészen szabatos kifejezéssel: a nemzetét.

E ponton mutatkozik teljes jelentőségében az a különbség, melyet már kiemeltünk:[1] a „jogi“ és a „politikai“ souverainitás közötti különbség. Tisztán jogi szempontból a parlament a brit birodalomnak korlátlan souverainje, mert a parlament törvényei az angol terület minden biróságát kötelezik, és nincs a törvénynyel ellenkező erkölcsi vagy jogi szabály, mely e birodalom valamely biróságát kötelezné. De bár a parlament jogilag a legfelső törvényhozó, mégis megköveteli a képviseleti rendszer, hogy a törvényhozó a politikai souverainnek, a választók összeségének, vagyis a nemzetnek akaratát képviselje azaz juttassa érvényre. Már általános szempontból nyilvánvaló, hogy a törvényhozás különböző részeinek oly szabályok szerint kell eljárniok, melyek összhangot biztositanak a törvényhozó souverain tevékenysége és a politikai souverain akarata között. Ha Anglia valódi uralkodója, politikai souverainje — miként hajdan — a király volna, a törvényhozást kétféleképen lehetne a király akarata szerint gyakorolni. Hozhatná a törvényeket a korona maga, nyilatkozatok, rendeletek útján, vagy pedig megengedhetné valamely testületnek, pl. valami államtanácsnak vagy magának a parlamentnek, hogy a korona akaratához alkalmazkodva hozzon törvényeket. Az előbbi rendszer mellett alkotmányos egyezményeknek nem volna terük, de szükség sem volna reájuk. A második rendszer mellett a törvényhozó-testületnek okvetlenül bizonyos szabályokhoz kellene alkalmazkodnia, nehogy a törvényhozás tényei ellentétbe jus-

[1] L. fentebb 67. s k. ll.

sanak a korona akaratával. Anglia tényleges souverainje ma a választók összesége. Oly testület az, mely maga nem hoz törvényeket, természeténél fogva alig is hozhat, és mely — főkép történeti okokból — egy elméletileg korlátlan törvényhozást alkotott. Ezen állapotnak természetes következménye, hogy a törvényhozás eljárását, melyet *ex hypothesi* nem szabályozhatnak törvények, oly megállapodások irányozzák, melyek a parlament és a nemzet akarata közötti egyetértést biztosítják. És ez tényleg így is van. Az alkotmányos egyezmények oly szokásokból állanak, melyeket — bárhonnan erednek történetileg — ma azért tartunk fen, hogy az alsóháznak és a választott alsóház útján végső sorban a nemzetnek fensősége biztosítva legyen. Alkotmányos erkölcseinknek mai kódexe közvetve ugyan, de biztosítja azt, a mit más országokban „népsouverainitás"-nak neveznek.

Ki fog tünni e tételnek igazsága, ha e kódex főrendelkezései közül egy-kettőnek gyakorlati értékét vizsgáljuk.

Az a szabály, hogy a korona jogait miniszterek útján kell gyakorolni, kik a parlament valamelyik házának tagjai és kik „az alsóház bizalmát bírják", gyakorlatilag azt jelenti, hogy a kormányt tényleg, bár közvetve, a törvényhozás választott része nevezi ki; hogy továbbá a korona és a miniszterium teljesíteni tartoznak az alsóház akaratát vagy legalább ellene nem szabad tenniök. Minthogy pedig a képviselet nem egyéb, mint a képviselő-testület vagyis az alsóház akaratának azonossága a nemzeti akarattal: ebből következik, hogy az olyan szabály, mely a kormány kinevezését és ellenőrzését az alsóház kezeibe adja, tényleg a nemzet kezébe teszi le a

végrehajtó hatalom kirendelését és végső ellenőrzését. Ugyanez áll azon megállapodásról vagy szokásról, mely elvárja a főrendiháztól, hogy komoly politikai nézeteltérés esetében bizonyos ponton engedjen a képviselőháznak, mert ez a nemzet szilárd elhatározásának ad kifejezést; hasonlóképen azon szokásról, mely újabb keletű, de lényeges tétele a mai erkölcstannak, hogy ugyanis az esetben, ha a főrendek semmikép sem nyugodnak bele az alsóház elhatározásába, a korona új főrendek kinevezése útján megtöri a felsőház ellenállását.[1] Azt lehetne kérdezni: hogy hol van az a „pont", melyen a lordok összeütközés esetén engedni tartoznak, vagy a hol a korona új főrendeket nevez ki? A kérdés fontos, mert a felelet jól megvilágítja egyezményi kódexünk rendelkezéseinek természetét és czélját. A válasz pedig az, hogy a lordok akkor tartoznak engedni és a korona akkor köteles közbelépni, midőn bármely körülmény mutatja, hogy a szóban levő ügyben az alsóház a nemzet szilárd elhatározását képviseli. E megoldás helyessége alig lehet kétséges; már pedig annak elismerése, hogy a választók komoly elhatározása dönt, magában foglalja annak elismerését is, hogy a főrendiház és a korona működésére vonatkozó egyezmények csakugyan azok, a miknek mi felfogjuk: oly szabályok, melyeknek czélja a valódi politikai souverainnek, a választók összeségének végső fenségét biztositani.[2]

A parlament feloszlatására vonatkozó szabá-

[1] Hearn tagadja ily szabály vagy egyezmény létezését, de nézetem szerint nem elégséges okokból. L. Hearn, *Government of England* (2. kiad.) 178. l.

[2] V. ö. Bagehot, *English Constitution,* 25—27. ll.

lyok. — Hogy mi az egyezmények egy igen nagy részének valódi értelme, arra a legmeglepőbb bizonyiték egy különös eset, mely első tekintetre kivételnek látszik lenni az alkotmányos erkölcsiség általános elvei alól. A miniszteriumnak, ha az alsóházban kisebbségben marad, egy általánosan elfogadott elmélet szerint joga van a parlament feloszlatását kivánni. Másrészt kétségtelenül vannak a viszonyoknak bizonyos alakulatai, melyek mellett a koronának joga van a parlamentben többségben levő miniszteriumot is elbocsátani és az azt támogató parlamentet feloszlatni. Szóval, a feloszlatás felségjogát alkotmányszerűen úgy is lehet gyakorolni, hogy meghiusul a képviselőtestületnek, köznyelven „a nép parlamenti házá"-nak akarata. Ez első tekintetre azt látszik bizonyitani, hogy a felségjogot bizonyos esetekben úgy is lehetne használni, hogy a nemzet akarata meghiusuljon. De tényleg ez egészen másként áll. Vannak esetek, mikor a korona az alsóház hatalmának rovására gyakorolhatja discretionarius hatalmát, sőt az alkotmányos praecedensek szerint annak rovására kell is gyakorolnia. De a ház ezen alkotmányszerű hatalom- és létvesztésének oka csak az lehet, hogy oly körülmény merült fel, melyből okszerűen lehet következtetni, hogy a ház nézete eltér a választókétól. A feloszlatás voltaképen felebbezés a jogi souveraintól a politikai souverainhez. A feloszlatásnak akkor van helye, ha a törvényhozás akarata más, vagy okszerűen másnak vélelmezhető, mint a nemzeté.

Az 1784. és 1834. évi feloszlatások. — Ezt az elméletet állapitották meg az 1784. és 1834. évi híres viták. Mind a két esetben oly miniszteriumot bocsátott el a király, mely birta az alsóház bizalmát.

A feloszlatással mind a két esetben az országra történt hivatkozás. 1784-ban a hivatkozás Pitt és társainak győzelmével végződött, kiket a király az alsóház akarata ellen nevezett ki miniszterekké. 1834-ben a hivatkozás Peelnek és Wellingtonnak, kik szintén az alsóház ellenére lettek miniszterek, épp oly határozott vereségére vezetett. A reánk nézve fontos tanulság ebből az, hogy e küzdelmek mind a két esetben azon szabály érvényét bizonyítják, hogy utolsó sorban a politikai souverain vagyis a nemzet ítélete határozza meg, hogy van-e a kabinetnek joga, vagy (a mi a politikában majdnem ugyanaz) hatalma, hivatalban maradni.

Nagy viták folytak úgy szóval, mint irodalmilag arról a kérdésről, hogy az 1784-iki vagy az 1834-iki feloszlatás alkotmányos volt-e.[1] Bizonyos tekintetben a vita csak egy szó körül forog: az „alkotmányos" szó értelme körül. Ha azt jelenti, hogy „törvényes", akkor senki sem vonhatja kétségbe, hogy III. György és fia jogsértés nélkül feloszlathatták a parlamentet; ha azonban azt jelenti, hogy „szokásos", akkor nem tagadhatni, hogy mind a két fejedelem igen szokatlan dolgot tett, midőn oly miniszteriumot bocsátott el, melynek az alsóházban többsége volt. Ha az „alkotmányos" jelzővel azt fejezzük ki, hogy „az alkotmány alapelveivel megegyezően", akkor III. György eljárását feltétlenül alkotmányosnak, vagyis olyannak kell tekintenünk, a mely az alkotmány elveivel, a mint azokat ma értjük, megegyezett. Ő azon nézeten volt, hogy a nemzet nem helyesli az alsóház politi-

[1] L. Függelék VII. jegyzet: „Az alkotmányellenes törvény értelme".

káját. Igaza volt. A mai constitutionalismus szerint az alsóház hatalmának forrása az, hogy a nemzet akaratát képviseli; a feloszlatás főczélja pedig megtudni, hogy a parlament akarata egyezik-e a nemzetével. III. György tehát a feloszlatás felségjogát valódi rendeltetése szerint gyakorolta, s így eljárása, a mennyiben a feloszlatás van szóban, szigorúan alkotmányos volt. De kétséges, vajjon 1784-ben, az akkor uralkodott elmélettel szemben, a király eljárása nem volt-e újítás, habár helyes újítás. A ki a John Wilkes nevével kapcsolatos kérdéseket vagy az Anglia és az amerikai gyarmatok közötti vitákat tanulmányozza, látni fogja, hogy III. György és államférfiainak túlnyomó része 1784-ig oly nézetet képviseltek a parlamenti souverainitásról, mely szerint a parlament volt a szó szoros értelmében vett souverain hatalom. Ezen elméletet vallotta Fox nemcsak ifjúkorában, mint tory, hanem később is, mint whig. Chathamnek és fiának nagysága abban állott, hogy belátták, miszerint a korona, a „forradalmi családok", sőt maga a parlament mögött is az áll, a mit Chatham a „nagy közönség"-nek nevezett s a mit ma nemzetnek nevezünk; hogy továbbá a parlament hatalmának forrása a nemzeti akarat. 1784-ban a pillanatnyi viszonyok Chatham és Pitt álláspontjának elfogadására késztették III. Györgyöt. Meglepő volt, hogy a parlament souveranitásával szemben, melynek mindig buzgó védője volt, ama népsouverainitásra hivatkozott, melytől mindig irtózott. Hogy ez a hivatkozás alkotmányos vagy forradalmi tény volt-e, ma kevésbbé fontos; de határozottan el van ismerve általa mai alkotmányunknak azon alapelve, hogy politikai értelemben nem a parlament, hanem a nemzet a legfelső

állami hatalom. Azért Burke, ki egész életében ellenezte a demokratikus újítást, a maga szempontjából következetesen panaszolta az u. n. bűnös feloszlatást; sokkal kevésbbé következetesen Fox, ki politikai hitvallásában a parlament feltétlen souverainitásának tanaiba belevegyítette a népsouverainitásnak amazzal össze nem férő elméletét.

IV. Vilmos eljárásáról nehéz határozottan szólani. Az 1834-iki feloszlatás alkotmányos szempontból hiba volt; ha egyáltalában menthető, csak az menti, hogy a király nézete szerint az alsóház nem képviselte a nemzet akaratát. Ez a nézet tévesnek bizonyult, de a tekintélyes kisebbség, melyet Peel kivívott és a whigek befolyásának gyors hanyatlása azt bizonyította, hogy bár a király tévesen ítélte meg a közérzületet, mégis okszerűen hihette, hogy a parlament megszűnt a népvélemény képviselője lenni. Ha immár alkotmányos joga a koronának, a parlamenttől a választókra hivatkozni, midőn az alsóház tényleg megszűnt a választókat képviselni: akkor nehéz azt vitatni, hogy a feloszlatás alkotmányellenessé válik már az által, hogy a megkérdezett választók képviselőik nézete mellett döntenek. Ha elismertetik, hogy a választótestület az államnak politikai souverainje: ebből természetszerűen következik, hogy nem lehet alkotmányellenes dolog a feloszlatás útján reá hivatkozni, feltéve, hogy észszerűen azt lehetett vélni, hogy a választók parlamenti megbizottai megszűntek akaratukat képviselni. Az 1834-iki feloszlatásnak alkotmányossága tehát voltaképpen azon még vitás ténykérdésen fordul meg, hogy a király és tanácsadói alaposan vélhették-e, hogy a reformált képviselőház elvesztette a nemzet bizalmát. De bármiként is feleljenek erre

a történetirók: az 1784. és 1834. évi előzmények irányadó jelentőségűek; meghatározzák az elvet, mely szerint a feloszlatás felségjogát gyakorolni kell, és mutatják, hogy mai nap a parlament feloszlatására vonatkozó szabályok, miként a többi alkotmányos egyezmények, arra valók, hogy a választó-testületnek, mint az állam igazi souverainjének, végső fensősége biztosíttassék; más szóval: hogy az alkotmányos elvek érvénye a népsouverainitás alapelvének van alárendelve és ennek szolgálatában áll.

A feloszlatás joga és a parlamenti souverainitás közötti viszony. — A feloszlatási jog szükséges szoros kapcsolatban áll a parlamenti souverainitással. A hol, miként az Egyesült-Államokban, egyik törvényhozó-testület sem souverain hatalom, ott nélkülözhetni a feloszlatás jogát; az alkotmány gondoskodik arról, hogy életbevágó változtatás ne történhessék a népre való hivatkozás nélkül, s minthogy a törvényhozó-testületnek időszakonként való teljes vagy részleges megújítása a törvényhozás jellegét is folyton változtatja: bizonyos, hogy a törvényhozás nézete egészben véve egyezni fog a közvéleménynyel. A hol a parlament souverain, ott ezen összhang érdekében még további biztosítékra van szükség, ez pedig a feloszlatás joga, mely lehetővé teszi a koronának vagy a miniszteriumnak, hogy a törvényhozással szemben a nemzetre hivatkozhassék. A biztosíték persze nem egészen teljes. Képzelhető, hogy a korona, a kabinet és a parlament oly újítást pártolnak, melyet a választók nem helyeselnek. A hétéves törvényt Angliában alig szavazták volna meg, az irlandi unióról szóló törvényt, mondják, az ir parlament sohasem fogadta volna el, ha ama jogi forradalmakhoz a válasz-

tókra való előzetes hivatkozás lett volna szükséges. Az amerikai constitutionalismus ez esetben is, mint mindig, merevebb az angolnál. Azonban a mai politikai élet viszonyai között a feloszlatásra vonatkozó angol egyezmények közel olyan, talán épp olyan mértékben biztosítják a törvényhozás működése és a nép akarata közötti összhangot, mint az amerikai államok alkotmányaiban a törvényhozó hatalomra rótt korlátozások. Itt is, mint más esetekben, implicite benne foglaltatnak az angol politikai intézmények gyakorlatában azok az elvek, melyek az egyes amerikai államok alkotmányaiban, de magában a szövetségi alkotmányban is, kifejezetten meg vannak állapítva. A feloszlatás joga a népre való hivatkozás joga, tehát azon alkotmányos egyezmények tekintete alá esik, melyeknek rendeltetése, valamely módon összhangot hozni létre a jogi és a politikai souverain hatalom között.

TIZENÖTÖDIK FEJEZET.

Sanctiók, melyek alatt az alkotmányos egyezmények érvényesülnek,

A megoldandó kérdés. — Milyen sanctiók biztosítják az alkotmányos egyezmények megtartását?

Ez a legnehezebb elméleti kérdés, mely alkotmányjogunk tanulmányozása közben felmerül. Gondoljunk Paley mondására, mely szerint sokszor nehezebb az emberekkel megértetni, hogy nehézség előtt állanak, mint e tudat mellett a megoldást megmagyarázni nekik, és hogy első kötelességünk a panaszolt nehézség természetével tisztába jönni.

Tudjuk, hogy az alkotmányos egyezmények nem törvények, vagyis nem oly szabályok, melyek birói úton érvényesíthetők. Ha a miniszterelnök az alsóház helytelenítő szavazata után is hivatalban maradna; ha (mint annak idején lord Palmerston) feloszlatná a parlamentet vagyis, szabatosan szólva, a koronától kieszközölné a feloszlatást; ha azonban (nem úgy, mint Palmerston) az újonnan választott háztól is helytelenítő határozatot venne és mégis a kormányon maradna: az ilyen miniszter kétségen kívül alkotmányellenesen cselekednék, de nincs biróság, mely eljárását számon kérhetné. Vagy vegyük azon esetet, hogy a két ház elfogad egy fontos törvényjavaslatot, de a királyné megtagadja a szentesítést, köznyelven szólva: „vető“-ját gyakorolja ellene. Ez szokásainknak súlyos megsértése

volna, de az angol jog nem ismer eljárást, melylyel ez az ügy a biró elé volna vihető. Nézzünk más példát. A parlament egy éven túl nem hivatik egybe. Ez bizonyára fölötte alkotmányellenes eljárás volna, de nincs biróság, mely előtt panaszolni lehetne.[1] És az alkotmány egyezményes szabályairól, bár nem törvények, mégis azt mondják, hogy majdnem épp oly kötelezők, mint a törvények. Oly tiszteletben részesülnek vagy látszanak részesülni, mint a törvény-végzemények, sőt néha nagyobb tiszteletben. A kérdés az: micsoda erő parancsol engedelmességet az oly szabályoknak, melyek nem támaszkodhatnak a biróságok kényszerítő hatalmára?

Részben való felelet; az alkotmányos egyezményeket sokszor nem tartják meg. — A probléma nehézségeit nem lehet teljesen eltávolítani, de némileg könnyiti feladatunkat az a tény, hogy az alkotmányos egyezmények állandó megtartása maga is többé-kevésbbé csak feltevés. Egyezményi kódexünk egyes intézkedéseit gyakran megszegik. Van eset, hogy a miniszter nem akar lemondani, bár az ellenzék azt vitatja, hogy az alkotmány szerint lemondásnak van helye. Még csak néhány év előtt azt állította az akkori ellenzék, ha nem is meggyőzően, de igen plausibilis érveléssel, hogy a miniszterium megsértette a Bill of Rights egy rendeletét. 1784-ben az alsóház nemcsak érveléssel, hanem ismételt szavazásokkal nyilvánította ki azon nézetét, hogy Pitt több alkotmányos szabályt megszegett, s 1834-ben a whigek

[1] 4 Edward III. c. 14; 16 Car. II. c. 1; Will. & Mary, Sess. 2, c. 2. V. ö. az eltörült 16 Car. I. c. 1 törvényt, mely a parlament egybehívását törvényben akarta szabályozni.

hasonló vádakkal léptek fel Wellington és Peel ellen. A ki Hansard tudósitásait kutatja, könnyen fog találni más eseteket is, a melyekben régi érvényű, híres alkotmányelvek hiusultak meg. Az alkotmányos egyezmények kötelező erejének bizonytalanságát eltakarja egy járatos phrasis, mely sikeres megsértésüket annak bizonyítékául veszi, hogy az illető szabály nem része az alkotmánynak. Ha valamely szokásnak vagy szabálynak figyelmen kivül hagyása azt bizonyitaná, hogy ama szokás vagy szabály nem része politikai erkölcseinknek, ebből az következnék, hogy az igazi alkotmányos szabályt sohasem szegjük meg.

A nemzeti akarathoz való alkalmazkodás elvét mindig megtartják. — Ha azonban közéletünk egyes megállapodásai vagy szabályai tekintetében csak feltevés is az, hogy kötelezők: mégis van bizonyos értelme annak az állításnak, hogy majdnem törvényerejűek. Egyes alkotmányos egyezmények szigorúan megtartatnak. A parlamentet például .évről-évre oly rendesen hivják össze, mintha valóságos törvény parancsolná. Még fontosabb, hogy bár egyes megállapodásoknak kötelező ereje kétséges, sem a korona, sem szolgáinak valamelyike sohasem tagadja meg az engedelmességet ama nagy elvtől, melyet, a mint láttuk, az alkotmány összes egyezményes szabályai uralnak: hogy ugyanis az ország ügyeit az alsóház akaratával vagyis végső sorban a nemzetnek az alsóház által képviselt akaratával egyezően kell vezetni. Ez a szabály nem törvény; nincs törvénytárunkban vagy a common-law szabályai között; rendes biróság előtt nem lehet érvényesiteni. Miért van tehát ennek az elvnek és vele szoros kapcsolatban álló némely más egyezménynek és megállapodásnak törvényereje?

Ez legegyszerűbb alakjában a kérdés, melylyel foglalkoznunk kell. Megoldása fölötte szükséges. Sok tekintélyes iró azonban alig ismeri fel a nehézséget egész nagyságában, főképen azért nem, mert nem jogi oldaláról veszik szemügyre az alkotmányt. Vagy egészen mellőzik a kérdést, vagy pedig megnyugodnak egy-két olyan válaszban, melyeknek mindegyikében van ugyan némi igazság, de melyeknek egyike sem szünteti meg az olyan kérdezőnek kétségeit, ki nem éri be üres szavu felelettel.

Elégtelen válaszok. Miniszteri felelősség. — Az egyik, inkább odavetett, mintsem részletesen formulázott megoldás az, hogy az alkotmányos egyezmények megtartásának végső kényszereszköze a miniszterek feleletre vonása (impeachment).

Ha e nézet állana, akkor először is a szóban levő egyezmények nem „megállapodások“, hanem a szó legvalódibb értelmében vett „törvények“ volnának, melyeknek minden sajátszerűsége abban állana, hogy megsértésüket rendkivüli biróság, a parlament főbirósága (High Court of Parliament) büntetné. De ha el is kell ismernünk ama nagyfontosságú tényt, hogy az alkotmány megtartásának szokását eredetileg az impeachment szülte és biztositotta, mégis lehetetlen elképzelni, hogy egy mai államférfiú magatartására a börtöntől és a vérpadtól való félelem számbavehető befolyást gyakorolna. Több mint száz év óta nem fordult elő alkotmánysértés miatti impeachment (jelenlegi feladatunk szempontjából mellőznünk kell az olyan eseteket, a milyenekért Lord Macclesfield, Warren Hastings és Lord Melville perbe fogattak). Azon eljárás, mely állitólag biztositaná, hogy Gladstone vagy Salisbury lemondanak, ha végleg leszavaztatnának,

ma elavult. Azt a fegyvert, melylyel hajdan a szabadság elleni támadásokat visszaverték, ma már a rozsda marja, félre van téve az alkotmány régiségei közé és valószinű, hogy többé nem is vonjuk ki hüvelyéből. Az impeachment-nek, mint az alkotmányos erkölcsösség egyik kényszereszközének, mindig volt egy nagy fogyatéka. Használatának lehetősége a politikai gyakorlatnak egy súlyos megsértésére szolgálhatott alkalmul, talán ösztönzött is reá. Az a miniszter, a ki fél az impeachmenttől, természetesen azt fogja tanácsolni a koronának, hogy ne hívja össze a parlamentet, perének egyedüli biráját. Bizonyos contradictio in adjecto van ama tételben, hogy a miniszter az impeachmenttől való félelemből a parlament egybehívását tartozik tanácsolni. Ha a parlamenti fenyítéktől való félelem volna az alkotmány megsértésének egyedüli akadálya, úgy egy merész pártvezér ma is azt tanácsolná, a mire régente volt eset: hogy ne hivassék össze a parlament.

A közvélemény hatalma. — Kérdésünkre a második, járatos felelet az, hogy az alkotmány egyezményes rendeleteit a közvélemény hatalma biztosítja.

Kétségtelen, hogy ez bizonyos értelemben igaz. A nemzet elvárja, hogy a parlament évente egybehivassék és hogy a képviselőház bizalmát vesztett miniszter hagyja el hivatalát. Nincs miniszter, kinek eszeágában volna e várakozásnak meg nem felelni. Igaz tehát, hogy a közvélemény teszi hatályossá közéletünknek bizonyos elfogadott szabályait. De a válasz mégis hiányos, mert nem sokkal több, mint a megoldandó problémának újból való feltétele. A kérdés ugyanis tulajdonképen az: honnan van, hogy a közvélemény, legalább látszólag, elégséges az alkot-

mányos egyezmények hatályosítására? Már pedig erre a kérdésre nem lehet azzal felelni, hogy a közvélemény teszi az egyezményeket hatályosakká. Naponta látjuk ugyanis az olyan életszabályok megsértését, melyeket a közvélemény teljes erejével támogat. A közvélemény követeli az igéret teljesitését, elitéli a bűntettet; de a nemzetnek az a megállapodott nézete, hogy az igéretet meg kell tartani, nem akadályozza a kereskedők bukásait, és a vérontástól való általános borzadás nem szünteti meg a gyilkosságokat. Igaz, hogy a közvélemény bizonyos fokig korlátozza a rendetlenséget és a criminalitást, de a közvélemény hatását itt a törvény és végső sorban az állam physikai hatalma segíti elő. A rendőrségtől támogatott közvéleménynek e csekély hatalma alig teszi érthetővé, hogy miképen tud az oly szabályoknak érvényt szerezni, a melyeknek megsértését biróilag megtorolni nem lehet. Azon állitás, hogy az alkotmányos megállapodásoknak egyedül a közvélemény helyeslése ad kényszeritő erőt, hasonlit ama rokon tételhez, hogy a nemzetközi jog egyezményeit egyedül az erkölcsi erő tartja hatályban. Nehány ábrándozó kivételével minden ember tudja, hogy a nemzetközi erkölcsök megtartását legnagyobbrészt nem az erkölcsi erőnek, hanem a hadsereg és a tengerészet alakjában jelentkező physikai erőnek köszönjük, mely a közvélemény kivánalmait gyakran támogatja. Nehéz elzárkózni azon feltevéstől, hogy az alkotmányos egyezményeket, legalább Angliában, a közhelyeslésen kivül, vagy ezen felül, még valami más is támogatja vagy kényszeriti ki.

A helyes megoldás. Az egyezményeket a jog hatalma emeli érvényre. — De mi ez a „valami“?

Válaszom az, hogy nem egyéb, mint a jog hatalma. Az impeachmenttől való félelem talán megalapította, a közvélemény befolyása pedig bizonyára erősitette a politikai erkölcstan uralkodó szabályait; de a sanctio, mely a legvakmerőbb politikai kalandort is az alkotmány alapelveinek és az ezeket magukban foglaló egyezményeknek megtartására kényszeríti, abban áll, hogy megszegésük csaknem mulhatatlanul összeütközést szül az országos joggal és a biróságokkal.

Ez kérdésünkre a helyes felelet, mely azonban magyarázatot és igazolást kiván.

Magyarázat. — Néhány vitán kívüli alkotmányszabály megsértésének szükséges jogi következményei legjobban fogják megmutatni, hogy mit jelent az a tétel, hogy az alkotmány elfogadott szabályait a közönséges jog támogatja és hogy mily alapokon nyugszik e tétel.

A parlament évenkénti ülései. — Nincs kétségtelenebb szabály, mint az, hogy a parlamentet évenként egyszer össze kell hivni. Ez a szabály, a mint már jeleztük, nem a közönséges jogból származik és nem alapszik törvényen. Tegyük fel már most, hogy a parlament úgy napoltatik el, hogy Westminster két évig nem lát országgyűlést. Ez határozott megszegése volna az alkotmányos gyakorlatnak vagy egyezménynek, de nem jogsértés. De mi volna a következménye? Általánosságban az, hogy a miniszterium, mely napjainkban az alkotmány e megsértését tűrné, valamint mindazok, kik e miniszteriummal hivatali kapcsolatban vannak, összeütközésbe jutnának a köztörvénynyel.

Rögtön látni fogjuk, hogy ez így van.

Először is hatályát vesztené a Mutiny Act és ezzel

megszünnék a hadsereggel való rendelkezés lehetősége. Vagy el kellene bocsátani a katonaságot, a mi a jog és rend fentartását tenné lehetetlenné, vagy pedig törvényes felhatalmazás nélkül kellene együtt tartani a hadsereget és gyakorolni fölötte a fegyelmi jogot. Az utóbbi alternativa esetén mindenki, a ki a hadsereggel rendelkezik, a főparancsnoktól lefelé, sőt minden katona, ki feljebbvalói parancsait teljesíti, abba a helyzetbe kerülne, hogy naponta követne el vagy hagyna jóvá oly tetteket, melyekért mint bűntevő a vádlottak padjára kerülhet. Másod sorban az történnék, hogy bár a legtöbb illeték tovább is befolyna a kincstárba, az adók nagy részére nézve megszünnék a fizetés kötelezettsége, azok törvényesen nem volnának beszedhetők; minden tisztviselő, ki mint adószedő működnék közre, keresetnek vagy vádnak tenné ki magát. De még a befolyó jövedelmek sem volnának törvényesen a kormányzat czéljaira fordíthatók. A miniszterium, tételes törvények megszegése nélkül, alig férhetne a jövedelmekhez, ez pedig birói eljárást hárítana reá. Tegyük azonban, hogy a miniszterium kész a törvénynyel daczolni. Még e bűnös elhatározása sem tenné lehetővé szándékát, mert nem kaphatná kézhez a pénzeket sok más ember egyetértése és segítsége nélkül, kiknek egy része tisztviselő ugyan, de más része (pl. a főszámvavő, az angol bank igazgatósága) nincs semmi kapcsolatban a kormánynyal. Ne feledjük, hogy a kormány vagy a korona ama tisztviselőket nem mentesíthetné a törvényes felelősségtől, s ha például a főparancsnok vagy egy ezredes karhatalommal támogatná a kormány politikáját, a biróságoktól támogatott ellentállásra lehetne elkészülve.

Mert a jog — ezt nem szabad szem elől tévesztenünk — kétféleképp működik: bírsággal és büntetéssel sujtja a törvényszegést és — a mi épp oly lényeges — feljogosítja a törvénytisztelő polgárokat, hogy a törvénytelen parancsnak ne engedelmeskedjenek. Joggá teszi a passiv ellentállást. E törvényes ellentállás hathatósságát nagyban fokozza az, hogy Angliában nincs a franczia „droit administratif"-hez[1] hasonló intézmény vagy oly nagy kormányhatalom, a milyen a continentalis államokban általános. Mindennek eredménye az, hogy kormány, mely a parlament évi összehívását mellőzné, még saját tisztviselőinek engedelmességéről sem volna biztos, s hacsak nincs egyenesen elszánva az ország világos jogát megsérteni, nemcsak ellentállással találkoznék, de tehetetlen is volna.

Ama szabály tehát, hogy a parlamentnek évenként ülnie kell, bár szorosan véve nem jog, hanem csak alkotmányos egyezmény, mely biróilag nem érvényesíthető, mégis oly megállapodásnak bizonyul, melyet nem lehet figyelmen kívül hagyni a nélkül, hogy száz meg száz ember, kiknek nagy részéhez nem fér semmi kormánybefolyás, köztörvényi úton üldözhető világos jogsértésekbe ne keverednék. Ezen alkotmányos egyezmény tehát tényleg az országos jogon alapszik és ez által van biztosítva.

Igaz, hogy ez kiválóan tiszta eset. Bőven foglalkoztam vele egyrészt azért, mert igen világos példát szolgáltat, másrészt azért, mert teljes megértése megnyitja utunkat azon elvhez, melyen az alkotmányos egyezmények kényszerítő ereje alapszik.

[1] L. fentebb a XII. fejezetet.

Az alsóház bizalmát vesztett miniszterium lemondása. — Be fogjuk ezt látni, ha vizsgáljuk, mi következménye van annak, ha a kormány az alkotmányos elkölcstan egyik legtisztábban egyezményi szabályától, attól tagadja meg az engedelmességet, hogy az alsóház bizalmát vesztett miniszterium lemondani köteles. Tegyük fel, hogy az ilyen megrovott miniszterium úgy tenne, mint Pitt 1783-ban és a ház bizalmatlansági határozata ellenére is megtartaná hivatalát. Ez bizonyára „prima facie“ megsértése volna az alkotmányos erkölcsöknek. Világos, hogy minek kell ily esetben történni. Ha a miniszterium alkotmányos uton akar maradni, ki kell jelentenie, hogy a választókra akar hivatkozni, és a ház valószinüleg maga is támogatná a feloszlatást. Így el volna kerülve minden jogsértés, de csak azért, mert a miniszterium eljárása nem sértené az alkotmányos szokásokat. Az alkotmánynak valódi szabálya ugyanis — tudjuk — nem úgy szól, hogy a bizalmatlanságban részesült miniszterium nem tarthatja meg hivatalát, hanem úgy, hogy a miniszterium ily körülmények között nem maradhat hivatalban, hacsak az országra való hivatkozás útján oly alsóházat nem sikerül választatnia, mely a kormányt támogatja. Tegyük fel azonban, hogy a felhozott esetben a miniszterium vagy nem ajánlja a parlament feloszlatását, vagy feloszlatván a parlamentet, az újonnan választott képviselőház bizalmatlansági szavazata után sem mond le. Ez a napnál világosabb megsértése volna az alkotmányos megállapodásnak; de az is világos, hogy a ház kezében volna kényszeriteni a miniszteriumot, hogy vagy tartsa meg az alkotmányt vagy sértse meg a jogot. Eljönne a Mutiny Act vagy az appropriationalis törvény megszavazásának ideje,

s ha a ház e törvények valamelyikének elfogadását megtagadná, ezzel a miniszteriumot ugyanazon megoldhatatlan bonyodalmakba keverné, melyekkel — a mint kimutattam — a parlamentnek éven túl egybe nem hivása jár. Egy tisztán egyezményes szabálynak, az angol jog elméletében teljesen ismeretlen, sőt azzal ellenkező elvnek megszegése tehát végső sorban az ország világos törvényével való összeütközést háritaná az egyezmény megsértőire. Joggal mondhatjuk tehát, hogy az erő, mely az alkotmányos erkölcsiség tiszteletben tartását végső sorban kikényszeriti, nem egyéb, mint magának a jognak ereje. Az alkotmányos egyezmények nem törvények; de a mennyiben tényleg kötelező erejük van, ezt a sanctiót azon tényből meritik, hogy a ki megszegi őket, végül kénytelen a jogot is megszegni s a jogsértés büntetéseit vonja magára.

Kifogások. — Érdemes nehány olyan ellenvetéssel foglalkoznunk, melyek azon tétel ellen, hogy az alkotmányos erkölcsiség kötelező ereje magából a jogból származik, többé-kevésbbé alaposan felhozhatók.

A jogot megdöntheti az erőszak. — Azt szokták felhozni, hogy a kormány erőszakos államcsinyt követhet el és daczolhat a joggal.

Ez igaz ugyan, de egészen közömbös dolog. Nincs alkotmány, mely feltétlenül biztositva volna a forradalom vagy a „coup d'état“ ellen; de az a tény, hogy az erőszak daczolhat a joggal, nem érinti vagy erőtleníti meg azt a tételt, hogy az alkotmányos egyezmények a jogon alapszanak. Természetes azonban, hogy nem erősebbek magánál a jognál, s az olyan miniszter, a ki tiporja a jogot, miként 1851-ben a franczia elnök, felforgathatná az alkotmányt is. Az itt

előadott elmélet csak azt vitatja, hogy ha az alkotmányos egyezményeknek majdnem törvényerejük van, ez az erejök onnan származik, hogy jogsértés nélkül nem lehet őket megszegni. Senki sem akarja bizonyítani azt, a mi nem bizonyítható, hogy a joggal nem lehet daczolni vagy az alkotmányt nem lehet megdönteni.

Meg kell továbbá jegyeznünk, hogy a parlament elismert souverainitása is távol tartja az alkotmány erőszakos megtámadását. A forradalmárok és összeesküvők rendesen azt hiszik, hogy a nemzet többsége támogatja őket, s ha vállalkozásuk sikerül, a hitük rendszerint alaposnak is bizonyul. De ha valamely párt, legyen az bármennyire felforgató vagy reactionarius, a nép rokonszenvére számíthat, az a mai Angliában a parlamenti többség kivívásával elérheti mindazt, a mit egy sikeres forradalom útján szerezhet. Ha az országban reactionarius vagy forradalmi szellem uralkodik, a parlament kikényszerítheti a megfelelő politikát, a nélkül hogy erőszakra volna szüksége. A XVII. század elnyomó törvényhozása és a toryknak a forradalom kitörésétől III. György uralkodásának végéig folytatott forradalomellenes legislatiója megmentették az alkotmányt a megtámadtatástól. A szellem változása szükségtelenné tette az alak megváltoztatását; az alkotmány hajlékonysága bebizonyította erejét.

A parlament sohasem tagadta meg a Mutiny Act elfogadását. — Némi joggal lehetne kérdezni, hogy ha a politikai erkölcsiség megóvása tényleg a parlament azon jogán alapszik, hogy megtagadhatja a Mutiny Act és ehhez hasonló, a rend fentartásához, sőt a társadalom fennállásához szükséges

törvények megszavazását: hogyan van az, hogy nem akadt angol parlament, mely az alkotmány iránti engedelmesség kikényszerítésének e végső eszközéhez folyamodott volna?

A helyes felelet erre az, hogy a legfontosabb és leglényegesebb alkotmányszabály, a parlament évenkénti egybehivása, a parlamentnek minden hozzájárulása nélkül biztositva van az által, hogy a Mutiny Act csak időre szól. A parlamentnek az a hatalma, hogy e törvény meghosszitásának elutasításával akaratát mindig keresztülviheti, oly hathatós, hogy puszta létezése szükségtelenné tette használatát. Az 1689-iki forradalom óta tényleg nem volt miniszterium, mely daczolni mert volna az alsóházzal, a nélkül hogy az országban bízhatott vagyis oly ház választására számíthatott volna, mely támogatja a kormány politikáját. Ehhez járul, hogy ama ritka esetekben, melyekben a miniszter a házzal szembeszállt, ott mindig fenyegetőzés történt a Mutiny Act megtagadásával, sőt az komolyan tervben is volt. Pittnek a coalitio fölötti győzelmére hivatkoznak annak bizonyitékául, hogy a parlament nem tagadhatja meg az adókat és a hadsereg fegyelemben tartására szükséges törvényt. De a ki a nagy coalitionalis „esetet“ gondosan vizsgálja, látni fogja, hogy az nem támogatja a tételt, a mely mellett idézik. Fox és társai azzal fenyegetőztek, és e szándékukat ki is akarták vinni, hogy a végletekig mennek az alsóház jogainak használatával. Tervükről csak azért mondottak le, mert végre is belátták, hogy a ház többsége nem képviseli az ország többségének akaratát. A „vezéreset“ tehát csak azt bizonyitja, kogy a kabinet, ha a korona bizalmát birja s ennélfogva módjában van

a parlamentet feloszlatni, ellenállhat az olyan háznak, melyet a választók nem támogatnak. És ezzel visszajutottunk a mai constitutionalismus alapelvéhez: ahhoz, hogy a parlament jogi souverainitása alá van rendelve a nemzet politikai souverainitásának. Ezt a tételt állapították meg valósággal az 1784-iki események. Pitt felforgatta az alkotmányos szokásokat, mert ragaszkodott az alkotmány elveihez. Hatalmának és hírnevének minden sérelme nélkül megszeghette az alkotmányos megállapodásokat; valószinű, hogy büntetlenül szeghette volna meg magát a törvényt is. Mert ha a coalitio a végletekig ment volna jogainak használatával, az 1784-iki új parlament valószinűleg megszavazta volna az indemnitást azon a czímen, hogy az elkövetett törvénytelenségeket igazolta vagy mentette egy népszerűtlen fractiónak az a törekvése, hogy leszorítson egy oly minisztert, ki a korona, a főrendek és a nemzet bizalmát bírta. De bármikép álljon ez a kérdés: a Pitt és Fox közötti híres összetűzés nem igazolja azon felfogást, hogy az országtól támogatott alsóház nem kényszerítheti ki az alkotmányos erkölcsiséget az által, hogy az ennek elveit megtagadó minisztert a lemondás vagy a forradalom alternativája elé állítja.[1]

Másodrendű kérdések. — Az alkotmányos egyezmények és az országos jog közötti valódi viszonynak felismerése több oly másodrendű kérdést is megfejt,

[1] Az sem áll, hogy a mai államférfiak nem ismerik el az adómegtagadás eszméjét. 1868-ban ily megtagadással történt fenyegetőzés a végből, hogy a parlament előbb feloszlattassék; 1886-ban az adók teljes biztosítása előtt oszlatták fel a parlamentet és az adók csak korlátolt időre szavaztattak meg.

melyek nagy nehézséget okoztak a buvároknak és a kommentátoroknak.

Miért ment ki a gyakorlatból az impeachment? — Mikép történt, hogy a parlament tekintélyét kierőszakoló régi eszközök, milyen az impeachment, az adók alakszerű megtagadása stb. kimentek a gyakorlatból?

A felelet az, hogy az egész mai alkotmányosság uralkodó elve, a parlamentben nyilvánuló nemzeti akarat iránti engedelmesség, oly szoros kapcsolatban áll az országos joggal, hogy az a köztörvény megsértése nélkül alig szeghető meg. Így történt, hogy a nemzet határozott akaratának kikényszerítéséhez szükséges régi eszközök feleslegesek lettek és kimentek a használatból. Hogy nincsenek teljesen eltörölve, ennek oka egyrészt az angol nép conservativ természete, másrészt azon bölcs megfontolás, hogy mégis fordulhat elő bűntett, mely a közönséges jog szerint nem részesülhet a kellő megtorlásban, melyre nézve tehát czélszerű lehet a parlamenti főbiróság előtti eljárás.

Miért változandók az alkotmányos egyezmények? — Honnan van az, hogy az alkotmányos megállapodásokban a határozatlanság és az ingatagság sajátszerű jellemvonása található fel?

Honnan van, — hogy tüzetes példákat hozzunk fel e határozatlanságra — hogy senki sem tudja teljes szabatossággal megmondani, mily körülmények között tartozik a miniszter visszalépni? Miért nem tudja senki tüzetesen megjelölni a pontot, a melyen a főrendiház ellentállása az alsóházzal szemben az alkotmányt sérti? Honnan van, hogy a főrendek valaha a törvényhozást oly módon akaszthatták meg, mely ma az alkotmányos erkölcsöknek határozott megsértése volna? Miért nem

tudja senki pontosan megjelölni a határt, a meddig az uralkodó fejedelem jogszerű befolyást gyakorolhat az államügyek vitelére? Hogyan történt, hogy III. György, de még IV. György is, egészen más módon és más mértékben érvényesitette a közügyekben akaratát, sőt szeszélyét, mint a milyen személyes befolyást Victória királyné valaha csak meg is kisérlett?

Ezen és hasonló kérdésekre a felelet általában az, hogy az alkotmánynak egyik lényeges elve szerint az alsóház kijelentett akaratának, végső sorban pedig a parlament útján nyilvánuló nemzeti akaratnak, mindenki engedelmeskedni tartozik. A politikai erkölcsiség egyezményes kódexe — miként már kifejtettem — nem egyéb, mint ama szabályok összesége, melyek a fenti elv érvényét biztosítják. E szabályok közül némelyek, például a parlament évenkénti üléseit rendelő szabály, oly szoros kapcsolatban vannak a parlamenti vagyis a nemzeti tekintélylyel, hogy csak az fogja őket mellőzni, a ki a forradalomra kész. E szabályok a nemzeti helyeslés legkétségtelenebb bélyegét viselik magukon és megtartásukat biztosítja az a körülmény, hogy megsértésük vagy az abban való közreműködés majdnem közvetlenül a jog megszegését vonja maga után. Más alkotmányos szabályoknak a helyzete egészen más. Megtartásuk egy bizonyos fokig a parlament fensőségének biztosítására szolgál, de maguk e szabályok határozatlanok, és senki sem tudja, hogy a parlament és a nemzet mily terjedelemben kivánják megtartásukat; követésük tehát ingadozó és határozatlan.

Az alsóház bizalmának megvonása. — Így például az a szabály, hogy az alsóház bizalmát vesztett miniszterium lemondani tartozik, egészen kétségtelen;

e szabály szellemének tartós megsértése teljesen összeférhetetlen a parlamenti kormányzattal s következményeiben az illető miniszteriumot világos törvénytelenségekbe sodorná. De ha azt kérdik, mily jelekből lehet felismerni, hogy a ház megvonta bizalmát a kormánytól; hogy például egy fontos kormányrendszabály helytelenítése vagy a miniszteri többség csekély volta maga után vonja-e, hogy a kormánynak le kell mondani: úgy e kérdésre nem lehet feltétlenül válaszolni.[1] Csak annyi bizonyos, hogy a kabinet, (természetesen a fentebb tárgyalt eset kivételével)[2] nem maradhat hivatalban, ha a ház kifejezte azon kivánságát, hogy vonuljon vissza. A miniszter vagy miniszterium tehát tartozik lelépni, ha a ház bizalmatlanságot szavazott neki. De százával vannak a parlament bizalmatlanságának oly jelei, melyekről kétséges, hogy kötelezővé teszik-e a miniszterium távozását vagy nem. A dolog lényege az, hogy a miniszterium engedelmeskedni tartozik a nemzetet képviselő háznak; de azt a kérdést, hogy a képviselőház valamely határozata közvetve azt a kivánságot fejezi-e ki, hogy a kabinet mondjon le, nem lehet elvi alapon megoldani. Egy egészen hasonló nehézség a mult században sokat foglalkoztatta az államférfiakat: hogy ugyanis hol van az a pont, melyen a miniszterium magát a királylyal szemben bizalomvesztettnek tartozik tekinteni. Newcastle herczegnek nevetséges erőlködései, hogy pénzügyminiszter maradhasson, bár Lord Bute kézzelfoghatóan megértette vele, hogy ideje

[1] L. Hearn, *Government of England*, ch. IX., a hol kisérlet történik annak meghatározására, hogy a miniszterium mily körülmények között maradhat hivatalban vagy tartozik távozni.

[2] L. fentebb 350. s k. ll.

volna visszavonulnia, egészen olyanok voltak, mint ama méltatlan makacsság, melylyel utóbb egyes kabinetek, a ház bizalmatlansági nyilatkozatai daczára, hivatalukhoz ragaszkodtak. A míg a gazda egyenesen el nem bocsátja cselédjét, mindig vitás lehet, hogy magatartásával a cseléd felmondására czéloz-e. És ha sokszor nehéz meghatározni, hogy mi a parlament akarata, gyakran még nehezebb eldönteni, hogy mi a nemzetnek vagyis a választók többségének akarata.

Mikor köteles a főrendiház az alsóháznak engedni? — Azon általános szabály, hogy törvényhozási kérdésekben a főrendiház végre engedni tartozik az alsóháznak, a mai alkotmányos ethika legkétségtelenebb tételei közé tartozik. De ha azt kérdik, miképen kell meghatározni a pontot, melyen a főrendeknek engedniök kell, úgy erre távolról sem lehet szabatos választ adni, hacsak be nem érjük azon nagyon is tág felelettel, hogy akkor kell engedniök, mikor bizonyossá válik, hogy az alsóház a nemzet határozott akaratát képviseli. Ennek jelei ugyanis a körülmények szerint különbözők.

Ha a dolog lényegét megismertük, könnyű lesz egy olyan tárgyat is megértenünk, melylyel a járatos alkotmányelméletek csak nehezen boldogulnak: a mai kabinet viszonyát a főrendiházhoz. Kétségtelen, hogy körülbelül félszázad óta sokszor voltak kabinetjeink, melyek nem bírták a felsőház bizalmát s hogy mégis a főrendek komolyabb ellenzése nélkül érvényesitették a politikát, melyet a felsőház nem helyeselt. Az is bizonyos, hogy a főrendek, bár kénytelenek voltak sok oly javaslatot elfogadni, mely nem volt inyükre, mégis, változó mértékben ugyan, de gyakran, nagy befolyást gyakoroltak a törvényhozásra.

1834 és 1840 között a felsőház, Lord Lyndhurst vezetése alatt, sokszor sikerrel ellenzett oly miniszteri rendszabályokat, melyeket az alsóház elfogadott volt. A zsidók sok éven át nem lehettek tagjai a parlamentnek csupán azért, mert a lordok nem voltak hajlandók befogadni őket. E tények valódi okát abban fogjuk feltalálni, a mit a pártküzdelem csalárd rhetorikája mindíg eltakart: hogy e kérdésekben a választók nem támogatták volna a kabinetnek a főrendiház ellenzésének megtörésére irányuló esetleges rendszabályait. Ha valamely kérdésben a választóknak szilárd az elhatározásuk, úgy az a miniszterelnök, ki valóban az alsóház szándékait képviseli, új főrendek kinevezésével mindig megfékezheti a felsőházat. Igaz, hogy oly országban, milyen Anglia, az ügyek ritkán fejlődnek ily végletekig. Az a tudat, hogy valamely hatalom létezik, rendesen feleslegessé teszi e hatalom használatát. Ez még a magánéletben is így van. A legtöbb ember per nélkül is megfizeti adósságát; de azért nem lehet okszerűen állítani, hogy a birói és a végrehajtási kényszer nagy hatással nincs az adósságok rendes fizetésére. A főrendek voltaképen azért nyugszanak meg oly rendszabályokban, melyeket nem helyeselnek, mert a mai alkotmány szerint a nemzetnek módjában áll, bár nehézkes eljárás útján, kierőszakolni, hogy a főrendek tiszteljék azt az egyezményes szabályt, mely szerint meghajolni kötelesek az alsóház határozatai előtt. Azonban maga a szabály tág, kötelező erejének terjedelme változó, mert a nemzet akarata nem mindig jut világos kifejezésre és ezen, valamint más tárgyakban, gyakran változó. A csendesség, melylyel a mai Anglia alkotmányos egyezményei működnek, itt is, mint gyak-

rabban, eltakarja előttünk azt az erőt, mely az alkotmány gépezetét mozgásban tartja; de hasznos felvilágositást meríthetünk e tárgyban az angol gyarmatok gyakorlatából. Arra, hogy mily módszert követhet valamely képviselőtestület a felsőház engedékenységének kierőszakolásában, kitünő példát szolgáltat az 1878 és 1879-ben Victoriában a törvényhozás két háza között folyt küzdelem. Ott az alsóház úgy akarta kényszeriteni a felsőházat az ez által elutasitott bizonyos rendszabályok elfogadására, hogy az elvetett javaslat tartalmát felvette az appropriationalis törvény javaslatába. A felsőház visszavetette az appropriationalis javaslatot. Ennek folytán a miniszterium tisztviselőket, fő- és járásbirákat és más hivatalnokokat bocsátott el, kiknek fizetéseit nem utalványozhatta; a kincstárból pedig egyedül a képviselőház határozata alapján akart pénzeket felvenni. E ponton azonban a miniszterium a törvénynyel, tehát az országos joggal jutott összeütközésbe. A vita különböző alakokban addig folyt, míg a közvélemény változása következtében oly alsóház került ki a választásokból, mely a felsőházzal meg tudott egyezni. A küzdelem eredménye nem tartozik reánk. De három körülmény figyelmet érdemel: a vita végre is a választók akarata értelmében dült el; annak folyamán mindenik fél oly alkotmányos eszközöket használt, a milyenek Angliában alig alkalmaztattak valaha; a felsőház választott testület levén, a miniszteriumnak nem volt módjában a két ház közötti egyetértést a felsőházi tagok szaporitásával létrehozni. Kétségtelen, hogy ha a kormány szaporithatta volna a felsőház tagjait, ez engedett volna az alsóháznak, épp úgy mint Angliában a főrendek végre mindig meghajolnak az alsóház előtt.

Miért határozatlan a korona személyes befolyása? — Hogyan van, hogy mindazon egyezményeket, melyek a koronának a gyakorlati kormányzáshoz való viszonyát szabályozzák, a legnagyobb határozatlanság és bizonytalanság jellemzi?

A kérdést, legalább részben, ugyanazon gondolatmenet szerint lehet megoldani, melyet a főrendiház és a minisztérium közötti viszony tárgyalásánál követtünk. Politikai emlékiratok leleplezései és a mai közélet megfigyelése kétségtelenné tesznek két oly tényt, melyek sajátszerűen vannak elrejtve az elavult formulák ama halmaza alatt, melyek intézményeink valódi természetét eltakarják. Az első az, hogy az államnak minden ténye a korona nevében történik ugyan, de Angliának valódi végrehajtó kormányzata a kabinet. A második az, hogy habár a koronának a király neve alatt végbemenő ügyek nagy részében tényleges része nincs, soha angol király, és valószinűleg Victoria királyné sem követte vagy állította, hogy követi Thiers azon elvét, hogy „a király uralkodik, de nem kormányoz". III. Györgynek vezető része volt a kormányzatban; két fia, másmás mértékben és különböző módon, saját akaratát és hajlamát tette irányadóvá a kormányzatban. Senki sem hiheti, hogy nem léteznék terület, ha csak határozatlanul van is körülírva, melyen az alkotmány befolyást enged a királyné személyes akaratának. A ki ifjúkorától nem szokott hozzá az angol alkotmány mysteriumaihoz és formalismusához, különösnek fogja találni, hogy a korona személyes tevékenységét rendező szabályok annyira tágak és határozatlanok. De a ki előbbi fejezeteinket olvasta, ismeri ennek okát. A koronának

igenis van személyes befolyása; nem azért, mert az államügyek alakilag az ő nevében mennek végbe, hanem azért, mert sem a jogi souverain, a parlament, sem a politikai souverain, a nemzet, nem kivánja, hogy az uralkodó fejedelemnek ne legyen személyes súlya az ország kormányzatában. A királyné személyes befolyását szabályozó vagy ellenőrző szokások és egyezmények azért tágak és határozatlanok, mert államférfiaink érzik, hogy ezt a kérdést alig lehet pontos szabályokkal rendezni, és mert senki sem tudja, hogy a nemzet mely határig és mily terjedelemben kivánt súlyt tulajdonitani az uralkodó fejedelem szavának. Biztosan csak annyit mondhatunk, hogy e kérdésben a korona gyakorlata és a nemzet kivánságai időnként változtak. III. György nem használta az u. n. vetót, melylyel III. Vilmos élt; de nem egyszer ragaszkodott ahhoz, hogy akarata igen fontos ügyekben irányadó legyen. Utódai közül egy sem tette akaratát döntővé az általános politikai rendszabályokban, miként III. György. Apró és nagy dolgokban egyaránt észlelhetjük azt a törekvést, hogy a király hajdani tényleges hatalma a kabinetre ruháztassék át. A Jeannie Deans és Karolina királynő közötti jelenet hű képét mutatja annak, hogy mi történhetett II. György alatt; III. György szivóssága vitte keresztül dr. Dodd kivégzését. Ma a kegyelmezés jogát tényleg a belügyminiszterium gyakorolja. Ma Jeannie Deans ügye a belügyminiszterium elé kerülne; azt a kérdést, hogy egy népszónok bünhődjék-e, jelenleg, az országnak nem nagy előnyére, nem a királyné, hanem a kabinet döntené el.

A korona fenmaradt felségjogainak tartalma.

— De mi a korona fenmaradt felségjogi hatalmának valódi jelentősége?

Itt két dolgot kell megkülönböztetnünk. Mi hatással van a felségjog a királyné személyes befolyására? Mi hatással van az a végrehajtó kormányzat jogaira?

Az összes fontos államügyek a királyné nevében és sok esetben tudtával intéztetvén el, és sok ilyen ügy (pl. birák és püspökök kinevezése, a külügyi tárgyalások ki levén véve a parlament közvetlen ellenőrzése vagy felülvizsgálata alól: az uralkodó nagy befolyást gyakorolhat az ügyek vezetésére. Bagehot szokásos éleslátásával utalt reá, hogy már az a körülmény, hogy a miniszterek kénytelenek a királynéval tanácskozni és őt az ügyek menetéről értesiteni, nagy terjedelmű törvényes befolyást biztosit az alkotmányos uralkodónak.

Azonban, bár tévedés volna kicsinyleni a tényleges hatalmat, melyet a korona formalis tekintélye a királynéra ruház, mégis fontosabb azt megállapitani, hogy mi hatással vannak a felségjog maradványai a kabinet állására. Ez úton a miniszterek nagyterjedelmű jogok birtokosaivá lesznek, melyeket parlamenti ellenőrzés nélkül lehet gyakorolni. Áll ez különösen az egész külügyről. A parlament helytelenitheti a miniszteriumnak az ország külügyeiben követett eljárását; de a korona vagyis tényleg a kabinet által kötött szerződések a parlament helybenhagyása nélkül is hatályosak, és még kérdés, hogy a végrehajtó hatalom szerződéskötési joga útján nem lehet-e esetleg az országos jogot megdönteni.[1] Bármiként álljon ez, nem a par-

[1] L. „Parlement Belge“, 4 P. D. 129; 5 P. D. (C. A.) 197. „Hogy ez a hatalom“ (melynélfogva a korona alattvalóit a

lament, hanem a miniszterium irányozza a nemzet diplomatiáját s igy érdemleg a miniszterium dönt a háború és béke kérdéseiben. Az amerikai Unio alapitói legnevezetesebb újitásuk egyikével bizonyitották be, mily nagynak tartották a hatalmat, melyet az angol alkotmány a kormányra biz. Ők a szerződéskötés jogát nem az elnökre ruházták, hanem az elnökre és a senatusra; az elnöki kinevezésekre nézve pedig vetójogot adtak a senatusnak. Ezen intézkedések tanulságos példái annak, hogy mikép válnak a felségjog korlátozásai a kormányhatalom korlátaivá. Ha a törvény az angol főrendiházra oly jogokat ruházna, a a milyenek az amerikai senatust megilletik, intézményeinknek e változását jogi szabatossággal nevezhetnők a korona szerződéskötési és kinevezési joga korlátozásának; de alkotmányunk e módositásának gyakorlati jelentősége az volna, hogy megszoritaná a kabinet discretionarius hatalmát.

A felségjog maradványai, melyek nagy discretionarius hatalmat ruháznak a kabinetre, oly következménynyel is járnak, mely rendszerint nem részesül figyelemben. Óriás mértékben növelik az alsóháznak és közvetve az azt alakitó választókerületeknek hatalmát. A miniszterium, midőn discretionarius jogait használja, kénytelen meghajolni az uralkodó állami hatalom előtt. Midőn a souverain testület főszemélye a király volt, a miniszterek nemcsak névleg, de tényleg is a király

szerződéseknek való engedelmességre kényszeritheti) „a békeszerződésekre és az azokkal rokon szerződésekre nézve is fennáll-e, és hogy ily esetekben lehet-e törvényhozási felhatalmazás nélkül magánjogokba avatkozni, nehéz kérdések, melyekről nyilatkozni ő lordságaik nem tartják szükségesnek.“ — Walker v. Baird (1892) A. C. 491, 497.

szolgái voltak. Történelmünk azon korszakaiban, mikor az ország legbefolyásosabb testülete a főrendiház volt, a miniszterium többé-kevésbbé híven a főrendek akaratát érvényesitette. Most, hol az alsóház lett a souverain testületnek túlnyomóan fontos tényezője, a miniszterium a discretiójára bízott ügyekben e ház akaratát viszi keresztül vagy iparkodik keresztülvinni. Mikor azonban a miniszterium csak törvényhozási jogositvány alapján ügyködhetik, más tekintetek érvényesülnek. Törvény csak a főrendiház hozzájárulásával jöhet létre. A kormány, ha törvény alapján akarja gyarapítani jogait, a főrendiház hozzájárulására szorul. A parlament végzeménye tehát nem kizárólag az alsóház akaratát képviseli, hanem annak a főrendek befolyásával módositott akaratát. Igaz, hogy a főrendek végre is alkalmazkodni fognak a választók akaratához; de ők azon véleményben lehetnek, hogy a választók nem helyeslik a képviselőház valamely javaslatát vagy legalább közömbösek iránta. Míg tehát a kabinetnek ama tényei, melyek a korona felségjoga alapján történnek, ha névleg nem is, de valójában a képviselőház közvetlen befolyása alatt állanak: addig azon jogok, melyek csak törvény alapján gyakorolhatók, létrejöttük alkalmával többé-kevésbbé a felsőháztól is ellenőrizvék, gyakorlásukat pedig a biróságok is ellenőrzik. Az újabb korból vett egy példa kellően megvilágítja e különbséget.[1] 1872-ben az akkori miniszterium a katonatiszti állások adásvételét megszüntető javaslatot vitt keresztül a képviselőházban. A fő-

[1] Stephen, *Life of Fawcett*, pp. 271, 272, figyelemre méltó megjegyzéseket tesz e tárgyról.

rendek visszautasították a javaslatot. A kabinet ekkor azt fedezte fel, hogy az intézményt királyi rendelettel (warrant) is el lehet törülni, tehát oly úton, mely nagyon hasonlít a felségjog gyakorlásához.[1] A rendszer azután meg lett szüntetve. Alig lehet kétség, hogy az újítást helyeselte nemcsak az alsóház, hanem a választók is. De az sem lehet kétséges, hogy ha az újításhoz törvényre lett volna szükség, az adásvétel intézménye talán ma is fennállana. A felségjog a szóban levő esetben lehetővé tette a minisztériumnak, közvetlenül megvalósítani a választók akaratát, s a mai kormányzati viszonyok között a felségjog maradványainak mindig meg lesz ez a gyakorlati jelentőségük. A korona felségjogai a nép kiváltsága lettek, s a ki látni akarja, mily messzeterjedő lehet esetleg ez a kiváltság ma, mikor az alsóház mindinkább a souverainitás egyedüli képviselője akar lenni, az olvassa azt, a mit Bagehot azon jogokról ír, melyeket a korona a parlament hozzájárulása nélkül még ma is törvényszerűen gyakorolhat. És ne feledjük, hogy e jogokat ma oly kabinet gyakorolhatja, melynek tagjai nem ugyan a koronának, de oly képviselőháznak szolgái, melynek viszont a választók parancsolnak.

„Azt mondottam e könyvemben, hogy a nép nagyon meg volna lepetve, ha megtudná, mennyit tehet a királyné a parlament megkérdezése nélkül. Ez be is következett; mert midőn a királyné felségjog alap-

[1] Nem a közönséges értelemben vett felségjog alapján törülték el az adásvételt. Törvény tiltotta el a hivatalok adásvételét, kivéve, ha az, miként a hadseregnél, királyi rendelettel engedélyezhető. Ha tehát az adásvételt engedélyező rendeletjog eltörültetik, a törvény intézkedései lépnek hatályba.

ján törülte el a katonatiszti állások adásvételét, miután a lordok az erről szóló billt elvetették, nagy volt az általános csodálkozás".

„De ez még semmi mindahhoz képest, a mit a királyné a parlament meghallgatása nélkül jogszerűen megtehet. Egyebekről nem is szólva: feloszlathatja a hadsereget (mert a törvény szerint csak bizonyos számú katonát fogadhat ugyan fel, de nincs kötelezve egyet sem felfogadni); elbocsáthatja az összes tiszteket a főparancsnoktól kezdve; elbocsáthatja az összes tengerészeket is; eladhatja összes hajóinkat és egész tengerészeti készletünket; békét köthet Cornwall feláldozásával és háborút kezdhet Britannia meghódítása végett. Az Egyesült Királyság minden polgárát, férfit és nőt egyaránt, főrendivé nevezheti ki; minden egyházkerületet „universitássá" tehet; elbocsáthatja a legtöbb tisztviselőt; megkegyelmezhet az összes büntevőknek. Szóval, a királyné a felségjog alapján a kormányzaton belül megakaszthat minden kormánytevékenységet; meggyalázhatja a nemzetet egy rossz háborúval vagy békével és összes hadseregünk és tengerészetünk feloszlatásával védelem nélkül hagyhat bennünket a külhatalmak ellenében".[1]

Ha a parlamenti kormányzat valaha az alsóház kormányzatává változnék át, e változás valószinűleg a korona felségjogának alkalmazásával menne végbe.

Befejezés. — Vessünk egy pillantást az angol alkotmány jogi szempontból való méltatásának eredményeire.

Így tekintve az alkotmányt, az megszünik „út-

[1] Bagehot, *English Constitution*, bevezetés XXXV. XXXVI. ll.

vesztő" lenni. Láttuk, hogy két különböző részből áll: az egyiket megállapodások, szokások vagy egyezmények alkotják, melyek nem levén biróilag érvényesíthetők, nem törvények a szó valódi értelmében; másik része biróilag érvényesithető szabályokból áll, a melyek, akár végzeménybe vannak foglalva, akár nem, a szó szoros értelmében vett törvények és valójában alkotmányjogot képeznek.

Azt találtuk továbbá, hogy ezen alkotmányjog, minden ellenkező látszat daczára, igazi alapja az angol kormányrendszernek, sőt még az alkotmányjog egyezményi eleme is ennek köszöni hatályát.[1]

Az alkotmányjog minden részében két vezérelv uralkodik, melyeket az angol államférfiak és jogászok nemzedékeken át folytatott tevékenysége fokozatosan fejlesztett ki.

Ezen elvek elseje a parlament souverainitása, mely nem egyéb, mint a korona jogainak fokozatos átháramlása egy oly testületre, mely mindinkább a nemzet képviselője lett.[2] E sajátságos folyamat, melyben

[1] L. fentebb 356. s k. ll.

[2] Talán helyén van itt néhány szó arról, hogy mikép történt ezen átháromlás. Az angol nép vezérei, a forradalmi erőszak korszakait kivéve, sohasem akarták lerontani vagy elenyésztetni a koronának, mint az állam fejének, hatalmát. Századokon át az volt a politikájuk, hogy a király hatalma érintetlen maradjon, de hogy a korona tevékenységét bizonyos eljárási szabályokhoz kell kötni, melyek első sorban a jog fensőségét, közvetve pedig a nemzet souverainitását biztosítják. Elismerték, hogy a király a legfelső biró, de rég megállapitott dolog, hogy csak a biróságok útján ítélkezhetik; elismerték, hogy a király az egyedüli törvényhozó, de érvényes törvényt csak mint „király a parlamentben" iktathat be; a király kezében van a végrehajtó hatalom minden kiváltsága, de hosszú küzdelmek után

a király személyes hatalma a király és a parlament (the King in Parliament) hatalmává változott át, kettős eredménnyel járt: véget vetett a fejedelem arbitrarius jogainak, és érintetlenül, csorbítatlanul hagyta az állam legfelső hatalmát.

Az említett elvek másodika az, a mit a „jog uralmá"-nak neveztem, vagyis az ország közönséges jogának fensősége összes intézményeinkben. E joguralom, mely voltaképen nem egyéb, mint a biróságoknak ama joga, hogy a törvénytelenséget, bárki követte el, büntessék, az angol intézmények leglényegesebb sajátságaihoz tartozik. Alkotmányunk alakja: a parlament souverainitása; tartalmát az uralkodó országos jog határozza meg. Szóval, az angol alkotmány, mely bizonyos szempontból nem egyéb, mint a szokás és a gyakorlat szabályainak puszta gyűjteménye, jogi szempontból olyannak bizonyul, mely inkább alapszik az országos jogrenden, mint, az Egyesült-Államok

meg lett állapitva, hogy e kiváltságokat csak miniszterek útján gyakorolhatja, kik tagjai a tanácsnak és cselekményeikért felelősek. Ilyképen a király személyes akarata fokozatosan azonosult a koronának törvényszerűen kifejezett akaratával, illetőleg ezzé változott át. Ez az átalakulás fictiók rendszeres használatával ment végbe. Meglátszik rajta, hogy jogászok találták ki. Ha ezt bizonyítani kellene, hivatkozhatnánk ama tényre, hogy a franczia „parlamentek" a XVIII. század vége felé a franczia monarchiának teljesen kifejlődött despotismusával szemben oly fictiókat akartak alkalmazni, melyek emlékeztetnek ama mesterkedésekre, melyekkel egy sokkal későbbi korszakban az angol constitutionalisták névleg megakasztották a királyi kiváltság túlkapásait, tényleg megnyirbálván annak hatáskörét. A jogászok állampolitikája mindenütt egyenlő jellegű. L. Roquain, *L'esprit révolutionnaire avant la Révolution.*

alkotmányát kivéve,[1] a világ bármely kormányrendszere.

Ha látjuk, hogy mik valósággal azon elvek, melyeket az angol kormányrendszer ural, akkor megértjük azt is, miért követték őket oly ritkán azok az államférfiak, kik többé-kevésbbé az angol alkotmányt kivánták utánozni. A parlament souverainitásának eszméje alapjában összeférhetetlen ama fogalmakkal, melyek a képviseleti kormányrendszert elfogadott legnevezetesebb államok hajthatatlan vagy merev alkotmányait irányozzák. A „jog uralma“ oly fogalom, melyet az Egyesült-Államok jobban kifejlesztettek, mint Anglia; de a franczia és azon alkotmányszerzők, kik a franczia vezetésnek vetették magukat alá, ha ismerték is az eszmét, tudatosan visszautasították azt. Mert az országos törvény fensősége utolsó sorban azt jelenti, hogy a biróságoknak joguk van a kormányzatot ellenőrizni, holott a „séparation des pouvoirs“, a mint azt a francziák megszerkesztették, azt jelenti, hogy a kormány ellenőrzi a birákat. A birói hatalom tehát, a mint azt Angliában értik, alig egyeztethető össze a Francziaországban uralkodó „droit administratif“ rendszerével; sőt talán azt is mondhatjuk, hogy az angol legalismus alig fér meg egy oly hivatalnoktestülettel, a milyent külföldön „administratió“-nak neveznek. Ezzel nem mondjuk,

[1] Érdemes megjegyezni, hogy az Egyesült-Államok alkotmánya, a mint ma fennáll, igen nagy részben birócsinálta jogon alapszik. Marshall chief-justice, az „alkotmány magyarázója“, az amerikai kormányrendszernek felépítői, ha nem alapítói közé sorolható. Alkotmánykérdésekre vonatkozó ítéleteinek gyűjteményét l. „*The Writings of John Marshall, late Chief-Justice of the United States, on the Federal Constitution.*

hogy a külföldi alkotmányformák szükségképpen alsóbb rendűek, mint az angol alkotmány, vagy hogy nem illenek egy művelt nemzethez. Csak az következik intézményeink elemzéséből és azoknak idegen államok intézményeivel való összehasonlításából, hogy az angol alkotmánynak még ma is nagy sajátszerűségei vannak, mely jellemvonásokat úgy lehet *egy* tételben összefoglalni, hogy egyesíti a parlamenti souverainitást a joguralommal.

FÜGGELÉK.

ELSŐ JEGYZET.

A franczia alkotmány merevsége.

A franczia alkotmányszerzők 1789 vagyis az États Généraux egybehívása óta 12 alkotmányt[1] készitettek. Minthogy ezen alkotmányok saját revisiójukról is tartalmaznak intézkedéseket, ezeknek vizsgálata érdekes eredményekkel jár.

1. Két kivétellel az összes franczia alkotmányokat a „merevség" jellemzi. Francziaországban tehát minden politikai iskola hívei egyetértettek abban, hogy az állam politikai alapjait ki kell venni a rendes törvényhozás hatalomköréből és hogy megváltoz-

[1] Ezek: 1. az 1792-iki monarchikus alkotmány; 2. az 1793. évi köztársasági alkotmány; 3. az 1795. évi köztársasági alkotmány (directorium) 5 fruct. an III; 4. a VIII. (1799.) évi consularis alkotmány; 5. az 1804. évi császári alkotmány; 6. az 1814. évi ideiglenes alkotmány; 7. az 1814. évi alkotmánylevél (Charte, Restauratio); 8. az 1815. évi „Acte additionel", mely a császári alkotmányt módositotta; 9. az 1830. évi alkotmánylevél (Lajos Fülöp); 10. az 1848. évi köztársaság; 11. az 1852. évi második császári alkotmány; 12. a mai köztársaság 1870—1875. L. Hélie, *Les Constitutions de la France* és Plouard, *Le Constitutions françaises*.

A franczia alkotmányok sorozatát nagyobbitani vagy röviditeni is lehet a szerint, hogy az államrend milyen terjedelmű változását tekintjük új alkotmánynak.

tatásuk, ha egyáltalában megengedhető, csak nagy nehézséggel, rendszerint oly hosszú idő multán legyen lehetséges, hogy a nemzetnek ideje legyen a javasolt módositást megfontolni.

E tekintetben figyelmet érdemel az 1791. évi monarchikus alkotmány. Ez egykamarás törvényhozó testületet állított fel, de e gyülekezetnek vagy parlamentnek nem adott jogot az alkotmány módositására. Ily hatalommal egyedül a revisionalis gyűlést (Assemblée de révision) ruházta fel, de a legnagyobb gonddal nehezítette e testület egybehivását, korlátozta tevékenységét. Intézkedései lényegileg a következők voltak: A törvényhozó testület két évre választatott. Az alkotmány megváltoztatásának csak úgy volt helye, ha három törvényhozó testület egymásután kinyilatkoztatta, hogy az alkotmány valamely czikkét módositani kivánja. Ha három egymásutáni törvényhozásban vagy parlamentben keresztülment az ebbeli határozat, a következő törvényhozó testület 249 taggal szaporíttatván, ez a gyülekezet volt a revisionalis gyűlés.

Az alkotmány megkötötte a gyűlés kezét, a menynyiben ez puszta tilalommal lehetséges; tanácskozásait azon ügyekre szorította, melyeket a megelőző három törvényhozás eléje utasitott; tehát csak az alkotmány részleges revisiójára volt hatalma. Mihelyt a revisio megtörtént, a 249 póttag tartozott visszavonulni és ezzel a revisionalis gyűlés ismét közönséges törvényhozás lett. Ha az 1791. évi alkotmány fenmaradt volna, rajta hat éven belül nem lehetett volna semmi változtatást tenni. De az alkotmány szerzői az elhamarkodott törvényhozás e fékezését még nem tekintették elég biztositéknak a meggondo-

latlan ujitások ellen.[1] Úgy intézkedtek, hogy az alkotmány kihirdetését követő két törvényhozásnak az alkotmány valamely rendelkezésének módositását még inditványozni se legyen joga; mely rendelkezésnek czélja az volt, hogy a franczia kormányrendszer alapjai legalább tiz évig (1791—1801) ne változzanak és változtathatók se legyenek.[2]

Az 1793-iki republikánusok egyetértettek az 1791-iki alkotmányozókkal abban, hogy az állam alapjait ki kell venni a rendes törvényhozás hatalomköréből; de a revisiónak más rendszerét fogadták el. Az 1793-iki alkotmány a módositást nem a rendes törvényhozástól, hanem a nép akaratától tette függővé. Ha a köztársaság département-jainak több mint felében az ősgyülések (assemblées primaires) tizedrésze kivánta, a törvényhozás tartozott az összes ősgyüléseket egybehívni és eléjük terjeszteni azt a kérdést, hogy alkotmányt revideáló gyülést kell-e hirdetni. E gyülekezetek szavazata döntötte el az egybehívás kérdését, tehát azt is, hogy legyen-e revisio.

Ha a revisio mellett döntöttek, a közönséges törvényhozás módjára választott convent volt azonnal egybehivandó, mely az alkotmányra vonatkozólag csak azon kérdésekkel foglalkozott, melyek egybehivására okul szolgáltak. Szóval, a polgárok többségének kifejezett kivánságára törvényhozó testület ült össze, melynek korlátolt hatalma volt az alkotmány bizonyos rendeleteit módositani.[3]

[1] Azt ajánlották, de ez nem ment keresztül, hogy az alkotmányt 30 évig ne lehessen megváltoztatni. Hélie, *Les Constitutions de la France*, 302. l.

[2] Constitution de 1791, tit. VII.

[3] Constitution du 5 fructidor, an III, art. 336—350. Hélie, pp. 436, 463, 464.

Az 1795. évi republikánus és directorialis alkotmány elődeinek alapelvéhez tért vissza, hogy ugyanis a fődolog az alkotmány megváltoztatását nehezíteni; elismerte ezzel, mily veszedelmes az oly despotikus souverain testület, milyen a hirhedt, gyűlölt convent volt.

A hirtelen ujitások és az alkotmányozó testület zsarnoksága elleni védekezés e kisérleteit csak az méltányolhatja, a ki szem előtt tartja, hogy a directorialis alkotmány alatt a törvényhozás két testületből állott: az öregek tanácsából és az ötszázas tanácsból. Alkotmányváltoztatásra csak az öregek tanácsa tehetett inditványt, az ötszázas tanács döntött. Ha az ily inditvány kilencz éven belül háromszor, legalább három-három évi időközökben, kellően megtétetett és elfogadtatott, egybe kellett hívni a revisionalis gyűlést. Ez oly gyülekezet volt, a milyennek a neve Amerikában ma „Constitutional Convention". *Ad hoc* választott testület, melynek együttléte nem függesztette fel a rendes törvényhozás vagy a végrehajtó hatalom jogait. A revisionalis gyűlés hatásköre a törvényhozástól megfontolás végett eléje terjesztett alkotmányczikkek vizsgálatára szorítkozott. Nem maradhatott együtt három hónapnál tovább és nem volt más feladata, mint reformtervezetet késziteni, mely a köztársaság ősgyűléseinek döntése alá volt bocsátandó. A gyűlés, ha e feladata teljesítve volt, *ipso facto* feloszlott. Az alkotmány nemcsak arról intézkedett nagy gonddal, hogy a revisionalis gyűlés ne vehessen részt a kormányzatban vagy a rendes törvényhozásban, hanem kimondotta azt is, hogy a létező alkotmány hatályban

marad mindaddig, míg a gyűlés határozatait a nép el nem fogadta.

A consularis és a császári alkotmányok többé-kevésbbé kifejezetten mindig két feltételtől tették függővé az alkotmány változtatását: a senatus határozatától (*senatusconsultum*) és ennek népszavazás (*plebiscitum*) útján való helybenhagyásától.[1] Ezt tekinthetjük a Napoleonok rendes alkotmánymódositó rendszerének. A változtatást oly testület határozatától teszi függővé, a melyet tényleg a kormány nevez ki, és oly népszavazással erősítteti meg, mely mellett a szavazóknak a legjobb esetben csak a kormánytól eléjük terjesztett javaslat egyszerű elfogadása vagy visszavetése között van választásuk; eddig még mindig elfogadták. Az inditványozott ujitások megvitatására vagy módositására nincs alkalmuk. Feltehetjük, hogy a parlamenti imperialismusnak még azon alakjában is, melyet az 1815 ápril 23-án kelt *Acte additionel* mutat, az volt a szándéka, hogy az alkotmány módositása a senatus határozatától és a nép helybenhagyásától függjön. Az *Acte additionel* azonban egy tekintetben igen figyelemreméltó. Feltétlenül kizár minden indítványt, melynek czélja a Bourbonok visszahívása, a feudalis jogoknak, a tizednek, az államvallásnak helyreállítása, a nemzeti javak eladásának visszavonása vagyis a franczia földbirtokosok jogczímének érvénytelenítése. E kisérlet, mely bizonyos elveket biztonságba akart helyezni nemcsak a rendes törvényhozás, hanem az alkotmányváltoztatás ellenében is, eszébe juttatja az angol történelem ismerőjének az 1653-iki Cromwell-féle alkotmányt és

[1] L. Hélie, *Les Constitutions de la France,* pp. 696—698.

a Protectornak azt a nézetét, hogy bizonyos elveket „alapvetők"-nek kell tekinteni s ezekhez ne nyulhasson sem a parlament, sem az államnak más testülete.

Az 1848-iki köztársaság különbséget tett a törvényhozás rendes hatáskörében megváltoztatható törvények és az alkotmányczikkek között, mely utóbbiak csak különös nehézséggel, kizárólag a revisio czéljából választott testület által változtathatók meg. A módosító eljárás mesterkélt volt. A három évre választott rendes törvényhozó testület maga nem változtathatta meg az alkotmányt, de harmadik évében elhatározhatta, hogy az alkotmánynak egészben vagy részben való revisiója kivánatos. E határozat csak úgy volt érvényes, ha háromszor szavazták meg legalább egyhavi időközökben tartott ülésekben, ha legalább 500 tag szavazott és a szavazatok $^{3}/_{4}$ része volt a határozat mellett

Ha az alkotmányváltoztatás szabályszerűen el volt határozva, revisionalis gyülést kellett választani. Ez a gyülés, mely csak három hónapra volt választva és nagyobb számú tagokból állott, mint a rendes törvényhozás, csak a revisióval foglalkozhatott, de szükség esetén közönséges törvényeket is szavazhatott meg; rendeltetése tehát az volt, hogy esetleg a közönséges törvényhozás helyébe léphessen.[1]

A második császárság lényegileg fölelevenitette az első császárság törvényhozási rendszerét és az alkotmány megváltoztatása immár a senatus elhatározásától és helybenhagyó népszavazattól függött.[2]

[1] Constitution de 1848, art. 111.

[2] Constitution de 1852, art. 31, 32. Hélie, p. 1170.

A mai köztársaság sok tekintetben eltér minden előbbi franczia államszervezettől. Az alkotmány nincs *egy* iratba foglalva, hanem az 1871-iki nemzetgyűlés alkotta több törvénybe van felvéve. E törvényeket nem változtathatja meg a rendes törvényhozás (a senatus és a képviselőház) rendes törvényhozási hatáskörében. Az alkotmánymódositás úgy megy végbe, hogy előbb a két ház külön határozza el, hogy a revisio kivánatos; ha ez megtörtént, a két ház, közös ülést tartva, nemzetgyűlés vagy congressus lesz s e minőségében joga van az alkotmánytörvényeket bármely részben megváltoztatni, a mint ezt már meg is tette.[1]

Nem említettem az alkotmánylevelet, melyet XVIII. Lajos 1814-ben kiadott, sem azt, a melyet Lajos Fülöp 1830-ban elfogadott. Szándékosan tettem ezt. Ezen okiratok egyike sem tartalmaz rendelkezéseket a saját módositásáról. Angol ember ebből azt következtetné, hogy a charte csak rendes törvényhozás útján törülhető el vagy módositható. A következtetés helyes lehet. Az 1814-iki és 1830-iki alkotmányszerzők angol mintájú alkotmányos monarchiát kivántak alapitani s igy talán azt akarták, hogy a korona és a két ház souverain parlament legyen. E következtetés azonban, a mint már kifejtettem,[2] éppen nem biztos. XVIII. Lajos talán azt képzelte, hogy oly alkotmány, melyet a korona adományozott, csak az adományozónak akaratával változtatható meg; Lajos Fülöp pedig bizonyára kivánta, hogy kormányrendszerének alapjai törvény szerint

[1] 1875. évi alkotmánytörvény 8. cz.
[2] L. fentebb 114. s k. ll.

változhatatlanok legyenek. Bárhogyként álljon ez, annyi bizonyos, hogy a franczia alkotmányszerzők szabályként állhatatosan ragaszkodtak azon nézethez, hogy az alkotmány alapjait a rendes törvényhozás tetszése szerinti hirtelen változtatásoknak kitenni nem szabad.

2. A franczia államférfiak sohasem ismerték fel ama bajokat és veszélyeket, melyek az alkotmány túlságos merevségéből származhatnak. Alig tudták belátni, hogy ha a kisebbségnek hatalma van vetójával több évre megakasztani a nemzet óhajtotta reformot, ez oka is, mentsége is lehet a forradalomnak.

A mostani köztársaság alapitói e részben okultak kissé a tapasztalaton. Fentartották az alkotmány és a közönséges törvény közötti különbséget, de csak csekély számú szabályokat foglaltak az alkotmányba és annyira megkönnyitették a revisionalis eljárást, hogy az országgyűlést mindennek inkább lehet nevezni, mint souverain parlamentnek. Hogy ez általában haszon-e vagy nem, arról nem merek véleményt mondani. Csak annyit kivánok megállapitani, hogy a mai franczia nemzedék megértette, hogy az alkotmány a használhatóság és a biztonság szempontjából túlságosan merev is lehet.[1]

3. Az angol kritikus mosolyog, ha látja, mennyi fáradsággal törekedtek a francziák változhatatlanná tenni alkotmányaikat, melyek átlag nem állottak fenn egészen tiz évig. Az épület — így fog elmélkedni, — melyet az első nagy nemzetgyűlés geniusa emelt, ha fenmarad

[1] A mai franczia alkotmány jellegét megmagyarázó körülményekről l. Lowell, *Governments and Parties in modern Europe.* I. pp. 7—14; a mai alkotmány máris hosszabb életű, mint 1789 óta bármely franczia alkotmány.

vala, törvény szerint nem lett volna módositható egészen 1801-ig — vagyis azon időpontig, mikor, három alkotmány összedőlése után, Bonaparte megalapította zsarnoki császárságát; ha a directorialis köztársaság megmarad, az legjelentéktelenebb részében sem lett volna megváltoztatható egész 1804-ig, — mikor a császárság már teljes virágában volt.

De a sors iróniája nem érteti meg áldozataival fonákságukat. Azon korban, mikor Francziaország alkotmánycsináló kisérleteit megkezdette, nem volt nevetséges sem az a gondolat, hogy az ország alaptörvényeit csak tartózkodva kell megváltoztatni, sem az a feltevés, hogy a franczia intézmények változtatására ritkán lesz szükség. Az angol alkotmány szerkezete, az angol-skót unio kivételével, a mennyiben a külföldiek megitélhették, századok óta érintetlen volt; s bár elméletben az angol parlament minden intézményt megváltoztathatott, mégis oly valószinűtlen volt, hogy III. György parlamentje legtávolabbról is alkotmányinak tekinthető valamely törvényt megváltoztat, mint hogy egy mai parlament eltörli a királyságot. Csak közel 40 évvel az États Généraux egybehívása után, 1829-ben, történt komoly változtatás az angol alkotmány alakján. Franczia- vagy Angolországban egy századdal ezelőtt senkisem láthatta előre azt a békés forradalmat, melyhez a mai angolok úgy hozzászoktak, hogy alig érzik különösségét. Az Egyesült-Államoknak újonnan készült alkotmányán az állandóság minden jelei megvoltak, egy századnál hosszabb időn át nem szenvedett semmi jelentékeny alaki változást. 1789-ben tehát elég észszerűen hihették, hogy egy jól megszerkesztett alkotmány hosszú ideig állhat fenn javítás nélkül.

4. A francziа alkotmányszerzők, ha a következményekből itélni lehet, főkép két irányban tévedtek. A franeziáknak sohasem volt érzékük az iránt, hogy az alkotmányt oly törvényekkel is alá lehet ásni, melyek névleg nem érintik az alkotmány rendelkezéseit, de tényleg sértik elveit. Nem gondoskodtak tehát, miként az Egyesült-Államok alapitói, eszközökről az alkotmányellenes törvényhozás hatálytalanitására. Azután többnyire kicsibe vették az alkotmányozó gyülésekkel járó veszélyeket, hogy ugyanis az ily gyülések felfüggesztvén a rendes törvényhozás és végrehajtás tevékenységét, könnyen forradalmi conventekké változnak át.

5. Az 1795-iki directorialis alkotmány elméleti szempontból a franczia alkotmánycsinálás mesterségének legérdekesebb kisérletei közé tartozik. Szerzői tapasztalatból tudták, mily koczkázatosak a forradalmi mozgalmak és nagy leleményességet tanusitottak az alkotmánymódositások veszélyeinek kisebbitésében. Midőn a revisiót *ad hoc* választott gyülekezetre bizták, mely csupán e czélra ült össze és melynek nem volt joga a rendes törvényhozó testületek vagy a kormányzat működésébe avatkozni vagy azt felfüggeszteni, valóságos amerikai Constitutional Convention-t szerveztek,[1] és ha az oczeánon túli tapasztalatokból itélnünk lehet, az eddig kigondolt legbölcsebb módszerét fogadták el az irott, merev alkotmány módositásának. Azon elvnek érvényesitésével továbbá, hogy a revisionalis gyülekezetben megszavazott módositások nép-

[1] L. a „Convention“ szót az amerikai „Encyclopaedia of American Science“ cz. munkában és Bryce, *American Commonwealth*, I. (3. kiad.) App. on Constitutional Conventions, 667. l.

szavazás alá bocsátandók és csak úgy léphetnek életbe, ha a nép helyesli, megelőzték a referendumot, mely a Svájczban most már erősen meggyökeresedett és a jövőben egyik-másik alakban talán minden demokratikus kormányrendszer alkateleme lesz. Érdemes az olvasó figyelmét az 1795-iki alkotmányszerzők ügyességére felhívni egyrészt azért, mert leleményességük erős ellentétben áll azon eszmeszegénységgel, mely a legtöbb franczia constitutionalista munkáját jellemzi, másrészt mert a directorialis kormánynak közigazgatási tehetetlensége elvonta figyelmünket ama találékonyságtól, melyet a directorium alapitói alkotmányszerkesztésük némely részében mutattak.

MÁSODIK JEGYZET.

A hatalmak megosztása foederalis államokban.

A ki tudni akarja, hogy valamely adott foederalis rendszerben mily elv szerint oszlik meg a hatalom a nemzet vagyis a központi kormányzat és az egyes államok között, az a következő kérdéseket tegye vizsgálat tárgyává: 1. hogy a nemzeti kormány avagy az egyes állam-e az, melyet csak „határozott" jogok, azaz olyanok illetnek meg, melyeket az alkotmány kifejezetten hozzáutal; 2. hogy a foederalis törvényhozás végzeményei biróság vagy más hatóság által megsemmisíthetők vagy hatálytalanoknak nyilvánithatók-e; 3. hogy mily terjedelemben ellenőrizheti a foederalis kormány az egyes államok törvényhozását; 4. hogy milyen szerkezete van azon testületnek (ha létezik), mely az alkotmányt megváltoztathatja.

Érdekes e tekintetben négy különböző foederalis rendszert összehasonlitani.

A) *Az Egyesült-Államok.* — 1. Az alkotmányban az Egyesült-Államokra ruházott jogok szorosan „határozottak" vagyis körülirvák; az egyes államoknak fenhagyott jogok „határozatlanok" vagyis nincsenek körülirva. „Azon jogok, melyeket az alkotmány az Egyesült-Államokra nem ruház, vagy a melyeket az egyes államoktól el nem von, az illető egyes államoknak vagy a népnek vannak fentartva." [1] Ennek a

[1] Constitution of United States, Amendment 10.

következménye az, hogy az Egyesült-Államok (vagyis a nemzeti kormány) nem vehet igénybe oly jogokat, melyeket az alkotmány kifejezetten vagy implicite az Egyesült-Államokra nem ruház. Az Unio minden egyes állama gyakorolhatja mindazon jogokat, melyek egy független nemzetet megilletnek, hacsak azokat az alkotmány közvetlenül vagy közvetve el nem vette tőlük.

2. A foederalis törvényhozás épp úgy alá van vetve az alkotmánynak, mint az egyes államoké. Akár a congressusnak, akár a különállami törvényhozásnak olyan végzeménye, mely az alkotmánynyal ellenkezik, érvénytelen és a biróságok azt ilyennek fogják nyilvánitani.[1]

3. A foederalis kormányzatnak nincs joga a különállami törvényhozást megsemmisiteni vagy helyben nem hagyni. A külön államok alkotmánya nem a foederalis kormányzatnak köszöni létét és nem szorul ennek szentesitésére. De az Egyesült-Államok alkotmánya minden államnak biztositja a köztársasági kormányzatot, sőt el van ismerve, hogy a foederalis kormányzatnak joga van, vagyis inkább kötelessége, megszüntetni minden különállami alkotmányt, mely valamely értelemben nem „köztársasági".

Az alkotmánymódositást csak úgy lehet beczikkelyezni, ha az államok $^3/_4$ része elfogadja, s alkotmányszerűen a különállam csak beleegyezésével fosztható meg a senatusban való egyenjogú szavazatától.[2]

B) *A svájczi alkotmány.* — 1. A nemzeti kormányzat vagy foederalis hatalom jogai határozottak, az egyes kantonok jogköre határozatlan.[3]

[1] L. fentebb. 140. s k., 147. s k. ll.
[2] Constitution of United States, act. 5.
[3] Constitution fédérale, act. 3.

2. A biróságok a foederalis törvényeket érvényeseknek tartoznak elismerni. De 30,000 polgár vagy 8 kanton kivánságára a szövetségi gyüléstől elfogadott törvényt helybenhagyás vagy visszavetés végett népszavazás alá kell bocsátani. Úgy látszik, a szövetségi biróság hatálytalannak nyilváníthat az olyan kantontörvényt, mely sérti az alkotmányt.

3. A foederalis hatóságoknak nincs joguk a kantonalis törvényt helyben nem hagyni vagy megsemmisíteni. De a kantonalis alkotmányok és módositásaik számára a szövetség helybenhagyását („garancziáját") kell kikérni. Ez meg fog tagadtatni a kantonalis alkotmány oly rendelkezéseitől, melyek a szövetségi alkotmánynyal ellenkeznek, és úgy vagyok értesülve, hogy a kantonalis alkotmány módositása nem léphet hatályba, a míg szövetségi helybenhagyást nem nyert.

4. A szövetségi alkotmány módositásához a svájczi nép és a kantonok többségének hozzájárulása szükséges. Az alkotmány módositása csak úgy léphet hatályba, ha azt a kantonok többsége elfogadta.

C) *Kanada.* — 1. A területi (dominion) vagyis szövetségi kormányzat jogköre határozatlan, körül nem irott: az államok vagyis a tartományok jogköre határozott, körülirott, még pedig szűk határok közé szoritott.[1]

Foederalis szempontból ez a főkülönbség a kanadai alkotmány és az Egyesült-Államok vagy Svájcz alkotmánya között.

A szövetségi parlament törvényeket hozhat mindazon ügyekben, melyek a tartományi törvényhozások elé utalva nincsenek. A tartományok vagyis államok csak oly ügyekben hozhatnak törvényt, a melyek ki-

[1] L. British North America Act, 1867, ss. 91, 92.

zárólag hozzájuk utasítvák. Ellenben a congressus vagy a svájczi szövetségi gyülekezet csak az alkotmány által hatáskörébe utalt meghatározott ügyekben gyakorolhatja a törvényhozást; a különállamok, illetőleg kantonok megtartják mindazon törvényhozási és egyéb jogaikat, melyeket az alkotmány tőlük kifejezetten el nem vett.

2. A területi vagyis a foederalis parlament éppen úgy az alkotmány (az 1867-iki British North America Act) alatt áll, mint a tartományi törvényhatóságok. Az oly törvény, mely az alkotmánynyal ellenkezik, akár a területi parlament, akár a tartományi törvényhozás szavazta meg, érvénytelen és a biróságok ilyennek fogják nyilvánitani.

3. A szövetségi kormánynak joga van a tartományi törvényhozásokban megszavazott végzemények helybenhagyását megtagadni. Ezt a jogát még alkotmányos vagyis oly végzeményekkel szemben is gyakorolhatja, melyek az alkotmány értelmében a tartományi törvényhozás körébe tartoznak.[1]

4. A kanadai terület alkotmánya angol birodalmi törvényen alapszik; ennélfogva azon esetek kivételével, melyek magában a törvényben megjelölvék, csak a birodalmi törvényhozás módosithatja. A gyarmat parlamentje, mint olyan, nem változtathatja meg a kanadai alkotmány semmi részét. Korlátolt mértékben azonban, a tartományi törvényhozással együttesen, módosithatja az alkotmányt oly czélból, hogy a tartományok törvényhozásában jogegységet hozzon létre.[2]

[1] L. British North America Act, 1867, s. 90; Bourinot, *Parliamentary Practice and Procedure*, pp. 76—81.

[2] British North America Act, 1867, s. 94.

De a tartományi törvényhozás az 1867-iki British North America Act (s. 92, subs. 1) értelmében megváltoztathatja a tartomány alkotmányát. Az ilyen törvénytől azonban, miként a tartományi törvényhozástól általában, a szövetségi kormányzat megtagadhatja a helybenhagyást.

D) *Német birodalom.* — 1. A birodalmi (foederalis) alkotmányon alapuló hatalom, úgy látszik, határozott vagyis körülirott, a szövetséget alkotó államok hatalma ellenben határozatlan, körül nem irott.

E tétel azonban két irányban van korlátozva: először a birodalmi kormánynak igen terjedelmes jogai vannak; másodszor a birodalmi törvényhozás megváltoztathatja az alkotmányt.[1]

2. Úgy látszik, hogy birodalmi törvény, ha szabályszerüen jött létre, nem lehet „alkotmányellenes“,[2] de az államok törvényei, ha ellenkeznek az alkotmánynyal vagy a birodalmi törvényhozással, érvénytelenek.[3]

3. Hogy a birodalmi kormánynak van-e joga valamely állam törvényét az alkotmányellenesség czimén megsemmisiteni, nem egészen bizonyos; de a mennyire idegen ezt megitélheti, a birodalmi alkotmány nem ismer ily jogot. Valamely államban támadható belső alkotmányvitákat utolsó fokon a birodalomnak van joga eldönteni.[1]

[1] Reichsverfassung, Art. 2, 78.

[2] Arról az elméleti kérdésről, hogy a Reichsgericht és a többi biróságok a Reichstagban elfogadott törvényt alkotmányellenesnek nyilvánithatják-e, l. Lowell, *Government and Parties of Continental Europe,* I. pp. 282—284.

[3] Reichsverfassung, Art. 2. és Laband, *Staatsrecht des Deutschen Reichs,* 10. p.

[1] Reichsverfassung, Art. 76.

4. A birodalmi (foederalis) törvényhozás rendes hatáskörében módosithatja az alkotmányt. De alkotmányváltoztató törvényt nem lehet hozni, ha a szövetségtanácsban (Bundesrath) 14 szavazat ellenzi. Ez gyakorlatilag „vetót“ ad Poroszországnak és más államok többféle csoportosulásainak az alkotmány módositásának kérdésében.

Ezenkívül némely államok részére bizonyos jogok vannak fentartva, melyeket az alkotmány szerint csak a jogosult állam beleegyezésével lehet megváltoztatni.[1]

[1] Reichsverfassung, Art. 76.

HARMADIK JEGYZET.

A parlamenti és nem-parlamenti végrehajtó hatalom közötti különbség.

Jelenleg a legtöbb európai államban és mindazon országokban, melyek az európai eszmék befolyása alatt állanak, a képviseleti kormányzat valamelyes alakja áll fenn; kevés civilizált állam van, a melyben a törvényhozó hatalmat egészen vagy részben választott, többé-kevésbbé népi vagyis képviseleti jellegű testület nem gyakorolná. De a „képviseleti kormányrendszer" szó nem mindenütt ugyanazt jelenti. Két különböző alakzatot vagy typust fejez ez k vagy akar kifejezni s ezeket a végrehajtó hatalomnak a törvényhozó hatalomhoz való viszonya különbözteti meg egymástól. A képviseleti kormányrendszer egyik alakja mellett a törvényhozás, esetleg annak választott része, nevezi ki és bocsátja el a kormányt, mely ily körülmények között rendesen a törvényhozó testület tagjainak sorából alakittatik. Az ilyen kormányt joggal nevezhetjük „parlamenti kormány"-nak. A képviseleti rendszer másik alakja mellett a kormányt — legyen az császár és miniszterei vagy elnök és kabinetje — nem a törvényhozás nevezi ki. Az ilyen kormányt joggal nevezhetjük „nem-parlamenti kormány"-nak. A képviseleti két kormányforma közötti e különbség tekintetében, melyet újabban több jeles iró kiemelt ugyan, de melyre az angol alkotmány

elméletéről vagy gyakorlatáról szóló értekezések alig fektetnek kellő súlyt, egynehány kérdés megérdemli figyelmünket.

1. A különbségtétel az alkotmányoknak új alapon való osztályozására vezet és a hasonlatosság és különbség új pontjait domborítja ki. Ha az államrend jellegét kormányzatának minőségéből lehet meghatározni, akkor Anglia, Belgium, Olaszország és a mai franczia köztársaság alkotmánya lényegileg egyazon osztályhoz tartoznak, mert mindezen alkotmányok alatt parlamenti végrehajtó hatalom áll fenn. Másrészt az Egyesült-Államok és a német birodalom alkotmánya, nemkülönben Francziaország alkotmánya a második császárság alatt, más osztályhoz tartoznak, mert ezek alatt nem-parlamenti kormányzat áll fenn. A képviseleti rendszer különféle alakjainak e csoportosítása nem haszon nélkül való. Tanulságos dolog látni, hogy az amerikai republikánus demokratiának legalább *egy* fontos jellemvonása közös a német birodalom kormányzati rendszerével s hogy ez mind a kettőt megkülönbözteti nemcsak az angol alkotmányos monarchiától, de a franczia demokratikus köztársaságtól is.

2. A törvényhozó testületnek vagy parlamentnek hatalma a gyakorlatban nagyrészt attól függ, hogy kinevezheti és elbocsáthatja-e a kormányt; az angol alsóház mai hatalmának legalább is felét erre a jogra lehet mint forrásra visszavezetni. Tárgyilag igaz volna azon tétel, hogy parlamenti kormányzat, e szó valódi értelmében, csak ott áll fenn, a hol a végrehajtó testület tagjai a parlamenttől bírják hivatalaikat; igaz az is, hogy, ha tisztségük tartama a parlament akaratától függ, a parlamenti kormányzat elérte fej-

lődése tetőpontját s a parlament kormányzatává alakult át. De épp oly igaz az is, hogy a parlamenti és a nem-parlamenti kormányzatú alkotmány közötti különbség nem vág össze azzal a megkülönböztetéssel, melyet a jelen munka szövegében a souverain parlamenttel biró és ilyennel nem biró alkotmányok között tettünk. Az angol parlament souverain testület, és Angliában a valóságos végrehajtó hatalom — a kabinet — ha névleg nem is, de tényleg parlamenti kormányzat. De a parlament souverainitásának a parlamenti kormányzattal való találkozása nem szükségszerű, hanem esetleges körülmény. Az angol parlament századokon át souverain hatalom volt, de a kormányzat, legalább 1689-ig, nem-parlamenti végrehajtó hatalom kezeiben volt. Legalább is vitatható az is, hogy Németországban a szövetségtanács (Bundesrath) és a szövetségi országgyűlés (Reichstag) együttvéve souverain törvényhozást képeznek.[1] De a ki az újabbkori eseményeket megfigyeli, nem fogja állithatni, hogy a német birodalmat parlamenti végrehajtó hatalom kormányozza. Ebben, miként sok más kérdésben, tanulságot meríthetünk az irlandi parlamenti kormányzat történetéből. Az 1782-től 1800-ig fennállott és közönségesen Grattan nevéről nevezett alkotmánynak birálói és bámulói újabban egyaránt észlelték, hogy az ir parlament helyzete kivételes, zavaros volt. A dolog sajátszerűsége, melyet mi könnyebben észreveszünk, mint Grattan és kortársai, főkép abban áll, hogy bár az ir parlament 1782 óta elismerten souverain törvényhozás volt s bár valószinűleg minden pártnak az volt a szándéka, hogy

[1] L. Reichsverfassung, Art. 2 és 78.

az irlandi országgyűlés az ir törvényhozás tekintetében épp oly kevéssé legyen alávetve a királyi vetónak, mint az angol parlament: mégis az irlandi kormány az ir parlamentre való tekintettel nem volt parlamenti kormány, mert tényleg az angol miniszterium nevezte ki és bocsátotta el. Nem lehet feltenni, hogy Grattannek Irland parlamenti függetlenségére irányzott törekvései egyedül az alkotmányos gépezet hiányai miatt hiusultak meg, vagy hogy ezt a legelmésebb alkotmányrendszabályok is elhárították volna. De az alkotmányok ismerője bátran állíthatja, hogy 1782-ben a souverain parlamentnek nemparlamenti végrehajtó hatalommal való combinatiója majdnem bizonyossá tette, hogy Grattan alkotmányának vagy erősen módosulnia kell, vagy meg kell szünnie. Mostani feladatunk czéljából azonban csak annyit kell megjegyeznünk, hogy ez a combinatio, mely a mai kritikusok előtt oly különös, Irland parlamenti függetlenségének egész tartama alatt fennállott. És valamint a souverain parlamentnek nem szükséges következménye a parlamenti kormányzat, úgy folyton észlelhetjük, hogy a parlamenti kormányzat nemsouverain parlament mellett is megáll. Bizonyítja ezt Belgiumnak és képviseleti intézményekkel s felelős kormánynyal biró minden angol gyarmatnak példája.

A parlamenti és nem-parlamenti kormányzat közötti különbség felöleli ugyan a kabinet-kormányzat és az elnök-kormányzat közötti különbséget, melyet Bagehot oly nagyon hangsúlyoz,[1] de még sem azonos vele. A kabinet-kormányzat oly értelemben, a mint e szót Bagehot és a legtöbb iró használja, a parla-

[1] Bagehot, *English Constitution* (1878-iki kiad.) pp. 16 ss.

menti kormányzatnak egyik, túlnyomóan gyakori alakja; az amerikai elnök-kormányzat pedig, melyet Bagehot szem előtt tart, szintén egyik, de bizonyára nem egyedüli alakja a nem-parlamenti kormányzatnak. Könnyen képzelhetünk parlamenti végrehajtó hatalmat, mely nem kabinet; talán ilyesmi állott fenn Francziaországban azon időben, mikor Thiers és Mac Mahon egymásután a nemzetgyűléstől választott fejei voltak a végrehajtó hatalomnak.[1] Bizonyára képzelhetni nem-parlamenti végrehajtó hatalmat is, mely nem azonos az elnöki kormányzattal. Ily példát látunk ez idő szerint a német birodalom végrehajtó hatalmában. Valóságos feje a császár; de ő nem elnök; sem őt, sem az általa kinevezett minisztereket nem nevezi ki vagy bocsáthatja el ama testület, melyet a német szövetség parlamentjének mondhatunk.

3. Az angol alkotmány, tudjuk, ezen és más tekintetekben is visszásságokat mutat. A kabinet gyakorlatilag és tényleg parlamenti kormány, mert valósággal, ha igen közvetve is, az alsóház nevezi ki és bocsátja el, s tagjai mindig a parlament valamely házának tagjai sorából vétetnek. Látszólag azonban és névleg a kabinet ma is az, a mi eredetileg volt: nem-parlamenti kormány; a miniszterek a korona szolgái s alakilag nem az alsóház, nem is a parlament két háza, hanem a királynő nevezi ki és bocsátja el őket.

Érdekes elmélkedés tárgya volna kutatni, valjon az angol kabinet jellege mostanában nem megy-e keresztül fokozatos, ez idő szerint még alig észlel-

[1] Hélie, *Les Constitutions de la France*, pp. 1360, 1397.

hető változáson, melynél fogva az parlamenti kormányzatból nem-parlamentivé alakul át. Az ily változás lehetőségének gondolatát a választókerületek növekvő hatalma kelti fel. Még a mai viszonyok között is megtörténhetik, hogy egy általános választás, ha névleg nem is, de tényleg nem egyéb, mint valamely államférfiúnak a nép által a miniszterelnökségbe emelése. Mindenesetre elképzelhetni, hogy jön idő, mikor, az angol alkotmány formáinak minden változása nélkül, az angol miniszterelnököt népválasztás emeli hivatalába, épp úgy mint az amerikai elnököt. Ne feledjük, hogy az amerikai elnököt elméletileg olyanok választják, a kik mi személyválasztást sem gyakorolnak, s hogy tényleg oly polgárok szavazatával lesz elnökké, kiknek az alkotmány betűje szerint oly kevéssé van joguk elnököt, mint az angol választóknak miniszterelnököt választani.

4. A kormányzat minden nemének vannak kétségtelen előnyei és hátrányai.

A parlamenti kormány, melyet rövidség kedvéért kabinetnek nevezhetünk, alig kerülhet összeütközésbe a törvényhozással vagy legalább annak ama részével, mely a kabinetet kinevezi és hatalomban tartja. Angliát a kabinet-kormányzat mentette meg a végrehajtó és a törvényhozó hatalom közötti ama viszályoktól, melyek az Egyesült-Államokban a közügyek kellő ellátását zavarták, Francziaországban és némely más államokban pedig erőszakra és forradalomra vezettek. A parlamenti kormányzatot helyzetének kényszere igen érzékenynyé és engedékenynyé teszi a parlament véleményének hullámzásai iránt és arra készteti, hogy nemcsak közigazgatási, hanem törvényhozási kérdésekben is előzékeny legyen ama testület kivánságai,

sőt szeszélyei iránt, melynek a miniszterium létét köszöni. Alkotmányunknak vagy legalább az egész angol kormányazti rendszernek „hajlékonysága“ tényleg épp oly mértékben alapszik a kabinet jellegén, mint az angol parlament törvényes souverainitásán. De a kabinet-kormányzathoz szükségszerűen tapad egy hiány is, mely előnyeinek úgyszólván visszája. A parlamenti kormány, természetének törvényénél fogva, a parlament vezetésére törekszik vagy erre legalább hajlandó. A kabinet-kormányzat alatt tehát az ügyek vezetése a legkisebb részletekig vissza fogja tükrözni a parlamenti többségnek, illetőleg a választóknak, kiknek jóakaratától a többség hatalma függ, nemcsak következetes akaratát, hanem muló kivánságait és futólagos szenvedélyeit vagy szeszélyeit is. Szóval, a parlamenti kormány könnyen creaturájává lesz a parlamentnek, melyből születik és könnyen részesévé válik a gyengeségnek, mely a választott gyülekezetek uralmának sajátja.

A nem-parlamenti kormányzat előnyei és hátrányai éppen ellentétei a parlamenti kormányzat előnyeinek és hátrányainak. E kormányzatok mindegyike abban erős, a miben a másik gyenge és abban gyenge, a miben a másik erős. A nem-parlamenti végrehajtó hatalomnak erős oldala: viszonylagos függetlensége. A hol képviseleti kormányzat áll fenn, annak feje, legyen az császár vagy elnök, természetesen szeret jó viszonyban lenni a törvényhozó testtel és annak támogatását biztositani magának. De a német császárnak éppen nem kell feltétlenül meghajolnia az országgyűlés kivánalmai előtt; az amerikai elnök, ha akar, szembeszállhat a congressus véleményével. Akár császár, akár elnök: mint a végrehajtó hatalom feje, ha erős

akaratú és határozott véleményű ember, sok tekintetben érvényt szerezhet a helyes politikáról való felfogásának, még ha időlegesen sértené is nemcsak a törvényhozást, de a választókat is. Azt sem lehet tagadni, hogy a nem-parlamenti kormány feje, függetlenségénél fogva, esetleg nagy hasznot tehet a nemzetnek. A németek nagy része ma el fogja ismerni, hogy a porosz király és Bismarck herczeg, éppen mert a porosz kormányzat, akármit mond róla az alkotmány elmélete, tényleg nem-parlamenti kormányzat volt, oly politikát követhettek, mely folytonos ellenkezésben volt ugyan a porosz képviselőházzal, de lerakta a német hatalom alapjait. Legalább is egy esetet fel lehet hozni, pedig valószinűleg több is létezik, melyben Lincoln elnök óriás szolgálatot tett az Egyesült-Államoknak az által, hogy a pillanatnyi közérzület ellenére saját meggyőződése szerint választotta a helyes politika javasolta utat. Világos azonban, hogy oly kormányzat, melynek léte nem függ a parlament támogatásától, néha összeütközésbe juthat a parlamenttel. A második franczia köztársaság története, Lajos Napoleonnak elnökké választásától kezdve a deczember 2-iki államcsinyig, alig egyéb, mint a franczia kormány és a franczia törvényhozás közötti viszálykodás története. E viszály, mondhatni, Lajos Napoleon különös helyzetéből származott, a ki a köztársaság elnöke s egyúttal a Napoleon-dynastia képviselője volt. De a Johnson és a congressus közötti vita, hogy más példákat mellőzzünk, tanusitja, hogy a nem-parlamenti kormányzat és a törvényhozás között ott is támadhat összeütközés, a hol trónigények nincsenek szóban és oly népnél is, mely sokkal jobban tiszteli a törvényt, mint a francziák.

5. Az alkotmányszerzők nem egyszer tettek kisérletet oly kormányzó testület szervezésére, mely egyesiti magában a parlamenti és a nem-parlamenti végrehajtó hatalom előnyeit annak hátrányai nélkül. Erre nem kinálkozott más mód, mint oly kormányzatot alakitani, melyet a törvényhozás nevez ugyan ki, de nem bocsáthat el. A félig parlamenti végrehajtó hatalom alkotásának e kisérletei nagy figyelmet érdemelnek ugyan, de általában nem voltak sikeresek.

A directoriumot, mely 1795-től 1799-ig a franczia köztársaság kormánya volt, egy igen bonyolódott szavazati rendszer mellett a törvényhozás vagy parlament két tanácsa választotta. Minden évben legalább egy directornak vissza kellett lépnie. „A directorialis alkotmány gondoskodása“ — helyesen mondották — „határtalan volt: elejét vette a néperőszaknak, a hatáskörök túllépésének és intézkedett a forradalomban mutatkozott minden válság ellen. Ha van alkotmány, mely abban a korszakban (1795) meggyökeresedhetett volna, az a directorialis alkotmány volt.“[1] Négy évig állott fenn. Két év után a directorium többsége és a két tanács nyilt háborúban voltak egymással. A directorok államcsiny útján győztek és deportálták törvényhozási elleneiket.

Joggal mondhatni, hogy a directorialis alkotmány sohasem részesült higgadt megitélésben, és hogy azon időben, mikor a reactio és a forradalom erői váltakozó sikerrel és kudarczokkal küzdöttek a hatalomért, Francziaországban csak egy győztes tábornok tekintélye csinálhatott rendet és biztosithatta az alkotmányos szabadságot. 1875-ben Francziaország ismét

[1] Mignet, *Révolution française.*

köztársasági alkotmány szerkesztésével foglalkozott. Törekvése ismét oly végrehajtó hatalom alakítása volt, mely se nem ellensége a törvényhozásnak, se nem függ tőle feltétlenül. E törekvések eredménye az elnökkormányzatnak ama rendszere lett, mely Francziaországban névleg még ma is fennáll. A köztársaság elnökét a nemzetgyűlés választja, vagyis a képviselőház és a senatus (angol kifejezés szerint „a parlament két háza") együttesen. Határozott ideig, 7 évig van hivatalban és újra választható; hatalom köre névleg tekintélyes; ő nevezi ki a miniszteriumot vagyis a kabinetet, melynek tanácskozásaiban legalább néha részt vesz; a senatus hozzájárulásával feloszlathatja a képviselőházat. A harmadik franczia köztársaság, tudjuk, most már több mint 25 év óta áll fenn s a mai elnöki kormányzat 22 év óta van érvényben. Nincs ok feltenni, hogy a köztársaság beláthatatlan ideig nem marad fenn, de a félig parlamenti kormányzat alkotásának érdekes kisérlete már is sikertelennek mondható. A Mac Mahon és a nemzetgyűlés között kitörőben volt összezörrenésről, mely amannak lemondásával végződött, nincs mit szólanunk; méltán tekinthetni azt a reactionariusok utolsó kisérletének a köztársaság megbuktatására. Ama kisérletnek, melylyel most foglalkozunk, meghiusulását oly események idézték elő, melyek Mac Mahon lemondása után történtek. A franczia kormányzat lassanként szigorúan parlamenti végrehajtó hatalommá fejlődött ki. Grévy és Carnot elnökök nem akartak a kormányzat tényleges feje lenni; Faure elnök nyomdokaikon haladt. Nem az amerikai értelemben vett elnök, hanem az alkotmányos király szerepére vállalkoztak. De ez nem minden. A míg az elnöki tisztség birtoka

tényleg független volt a nemzetgyűlés akaratától, méltán lehetett várni, hogy ha erélyes, nagyhirű ember lesz elnökké, az állás jellege megváltozik és az elnök a köztársaság valódi fejévé lesz, a mint hogy ez Thiers és Mac Mahon alatt némileg igy is volt, De Grévy bukásának és Casimir Périer lemondásának körülményei azt mutatják, hogy az elnök, éppen úgy mint miniszteriuma, utolsó sorban az Assemblée kegyeinek köszöni hivatalát. A nemzetgyűlésnek nehezebb lehet, és bizonyára nehezebb is, az elnököt elbocsátani, mint miniszteriumot változtatni; de azért a törvényhozás mégis elbocsáthatja az elnököt. Azonban a miniszterium az igazi végrehajtó hatalom s a franczia kabinet ma minden látszat szerint inkább alá van vetve egy választott kamara befolyásának, mint az angol kabinet. Valójában úgy áll a dolog, hogy a félig parlamenti kormányzatból, milyen a köztársaság alapítóinak szeme előtt lebegett, legszélső jellegű parlamenti végrehajtó hatalom lett.

Úgy tetszhetnék, mintha azon államférfiaknak, kik 1848-ban a svájczi szövetséget alkották, sikerült volna az, a mivel a francziák elméssége kétszer birkózott meg hiában. A svájczi szövetségtanács[1] oly kabinet vagy miniszterium, melyet a szövetséggyűlés választ, de nem bocsáthat el. A választást a nemzeti gyűlés az államok tanácsával együttesen eszközli. A nemzetgyűlés tartama 3 év. A svájczi miniszterium, melyet minden szövetséggyűlés 3 évre választ, választásától kezdve a legközelebbi szövetséggyűlés első üléséig marad hivatalban. E rendszer működése megérdemli

[1] A svájczi szövetségtanács jellegéről l. Lowell, *Government and Parties in Continental Europe*, II. pp. 191—208.

figyelmünket. A svájczi kormány választott testület, de minthogy minden szövetséggyűlés újból választja, a Svájcz elkerüli az elnökválasztás nyugtalanságait és az új szövetséggyűlés mindig a kormánynyal egyetértésben kezdi meg működését. Igaz, hogy a törvényhozás nem bocsáthatja el a szövetségtanácsot és a tanács nem oszlathatja fel a törvényhozást. De a kormány és a nemzetgyűlés között nincsenek összeütközések. Svájcz a legdemokratikusabb állama Európának, a demokratiát pedig, nem ok nélkül, ingatagnak tartják. És mégis, a svájczi végrehajtó hatalmat oly szilárdság és állandóság jellemzi, a milyennel egy parlamenti kabinet sem dicsekedhetik. Angol miniszterium, az újabb tapasztalatok szerint, rendesen nem marad hivatalban egy parlament tartamán túl; Lajos Fülöp kabinetjei átlag 3 évig álltak meg; a köztársaság alatt a franczia kormányok életét hónapok szerint mérik. A svájczi miniszterium, ha így nevezhetjük, 3 évre választatik, de újra választható és az újból választás nem kivétel, hanem szabály. Ritkán történik változás a kormány tagjaiban; van közöttük olyan is, ki 15—16 évig egyfolytában ül a tanácsban. Úgy látszik, nem az egyes vezérek személyes nagy népszerűsége vagy rendkívüli politikai befolyása teszi ily állandóvá hivatalban maradásukat; magyarázata inkább az, hogy a svájczi rendszer alatt a nemzetgyűlésnek épp oly kevéssé van oka megbízott ügyviselőjét változtatnia, mint egy angol részvénytársaságnak a bizalmát bíró elnököt újból meg nem választani. A svájczi szövetségtanács — ha idegen ember véleményt mondhat egy oly tárgyról, melyet csak svájczi polgár ítélhet meg — nem angol értelemben vett miniszterium vagy kabinet. Igazgatótanácsnak lehet tekinteni, mely arra van kirendelve, hogy

a szövetség ügyeit az alkotmány értelmében és általánosságban a szövetséggyűlés kivánalmainak figyelembe vételével vezesse. A politikai teendőket a közügyeket kezelő ügyviselők látják el, de ezek nem államférfiak, kik, miként egy kabinet, a parlamenti többségnek vezetői is, szolgái is. A svájczi viszonyok ismerőitől hallom, hogy e rendszer talán meg fog szünni; de az újítók, kik állítólag a tanács szerkezetét megváltoztatni akarják, a polgárokra kivánják bizni annak választását. Ha e forradalom valaha sikerül, az — jegyezzük meg — nem hozna létre parlamenti, hanem nem-parlamenti kormányzatot.[1]

[1] Adams, *Swiss Confederation*, ch. IV.

NEGYEDIK JEGYZET.

Az önvédelem (self-defence) joga.

Mily mértékben van az embernek joga, személyét, szabadságát, vagyonát a jogtalan erőszak ellen megvédeni; vagy — ha az „önvédelem" szót tágabb értelemben veszszük, mint a milyenben rendesen használják — mely elvek irányozzák az angol jogban az „önvédelem" jogát?[1]

Tudjuk, hogy a válasz, melyet e kérdésre adhatunk, homályos és határozatlan lesz, nem lehet dogmatikus szabatosságú; nem is csodálkozhatunk, e bizonytalanságon, mert az önsegély (self-help) jogának határa a dolog természeténél fogva compromissum eredménye egyrészt azon követelmény között, hogy a polgárnak meg kell engedni, hogy jogait a gonosztevők ellen megvédje, másrészt a magánháború megakadályozásának szüksége között. Ha csökkentjük az önsegély bátorságát, a gonosztevők leigázzák a becsületes polgárokat. Ha felbátorítjuk a személyes védekezés (self-assertion) jogát, a kard és a revolver itél a biró helyett.

Jegyezzük meg különben, hogy az önvédelem természeti joga, még ha a törvény el is ismeri, „nem foglalja magában a támadás jogát, mert a mult vagy

[1] *Report of Criminal Code Commission*, 1879. p. 43, 46. (C. 2345) A és B jegyzetek; Stephen, *Criminal Digest* p. 200; 1 East, P. C. 271—294; Foster, *Discourse* II. ss. 2, 3, p. 270—271.

jelenleges jogtalanságért nem megtámadásnak van helye, hanem az illetékes biróságok igénybevételének." [1]

Van egy járatos felfogás, melyet a jogászok határozatlan szabálya és a törvénykönyvek szóhasználata némileg igazolni látszik; ez az, hogy az ember, törvényes jogainak védelmében, jogszerűen használhatja a szükséges, de csakis a szükséges erőszakot. E felfogás, bármennyire népszerű: téves. Egyenes következményeiben arra vezetne, hogy esetleg igazolva volna a kártevők megölése is és törvényes volna például egy kilencz éves gyermek tette, ha megkéseli a tizennyolcz éves kamaszt, ki őt fülön akarja fogni. Mintegy 60 évvel ezelőtt vagy még régebben egy Moir nevű kapitány legvégső következményéig alkalmazta e tant. Birtokain kártevők garázdálkodtak. Kihirdette, hogy lőni fog reájuk, ha törvénytelenségeikkel fel nem hagynak. Végre is hajtotta fenyegetését, s kellő megintés után karján lőtt egy csavargót. A sebesültet a kapitány költségén gondosan gyógyították, de minden várakozás ellenére belehalt. A kapitányt gyilkosság miatt perbe fogták, az esküdtszék bűnösnek találta, a biró elitélte s a következő hétfőn felakasztották. Úgy látszik, jóindulatú ember volt, de túlságosan nyers fogalmai voltak jogairól. Törvénytudatlansága volt a romlása. Sorsa intelmül szolgálhat azon theoretikusoknak, kik ama jogi tévtant hirdetik, hogy minden jogot meg szabad védeni az oltalmára szükséges erőszakkal.[2]

[1] Stephen, *Commentaries* (8. kiad.) IV. p. 53—54.

[2] A *Criminal Code Bill* vizsgálatára kiküldött bizottság Lord St. Leonardsnak tulajdonítja ezt az elméletet. De kétsé-

A személyi jogok oltalmára vagy fentartására szükséges erőszak jogszerű használatáról csak két vitatható elmélet képzelhető, vagyis kérdésünkre csak két felelet lehetséges.

Első elmélet. — Szabadságunk, személyünk, vagyonunk védelmére jogszerűen használhatjuk azon egész erőt, mely „szükséges“ vagyis a czél kivánta mértéket meg nem haladja, és egyúttal „észszerű“ vagyis „arányos“, azaz olyan, hogy a támadót nem sujtja aránytalanul nagyobb szenvedéssel, mint a milyen az elhárítandó jogtalanság vagy baj; jogainak védelmére senki sem használhatja az erő oly mennyiségét, a mely se nem szükséges, se nem észszerű.

A „szükséges és észszerű erőszak jogszerűségének“ elméletét tette magáévá a büntetőtörvényjavaslat (Criminal Code Bill) megvitatására kiküldött bizottság. Legjobb lesz, ha saját szavait idézzük:

„A common law egyik nagy elvének tartjuk, hogy megengedi ugyan a személynek, a szabadságnak és a vagyonnak jogtalan erőszak elleni megvédését és megengedi a bűntett meggátlását, a közbéke fentartását és a bűntevőnek a törvény elé állítását erőszakkal is, de csak úgy, ha a használt erőszak szükséges, vagyis az eltávolítandó baj kevésbbé erőszakos eszközökkel nem hárítható el; ha továbbá az erőszak használatából eredő vagy észszerűen várható baj nem aránytalanul nagyobb, mint az elkerülendő kár vagy sérelem. Ez az elv sok javaslatunkat fogja érthetővé tenni és igazolni. Úgy látszik, nincs általánosan el-

ges, hogy Lord St. Leonards így állította-e fel a neki tulajdonított tételt. L. *Criminal Code Bill Commission*, Report (C. 2345) p. 44. B. jegyzet.

fogadva; czélszerűnek tartottuk tehát előadni az okokat, melyeknél fogva ezt az elvet nemcsak az alkotandó jogban véljük érvényesítendőnek, de azt hiszszük, hogy a mai jogban is érvényes.“ [1]

Megjegyzendő, hogy a „szükséges“ szó sajátos értelemben van használva, mert két fogalom van benne: a szükségesség és az észszerűség. Ha ezt figyelembe veszszük, a bizottság tétele, a mint már jeleztük, az, hogy jogaink védelmére jogszerűen használhatjuk az erőszak ama mennyiségét, mely megvédésükre szükséges és mely nem tesz és nem tehet aránytalanul nagyobb kárt, mint a milyen az elhárítandó sérelem, vagy (más szempontból) az oltalmazandó jog fontossága. Ez a tétel igen észszerű. Négy elsőrangú biró nagy tekintélye támogatja. Kétségtelenül azt az elvet fejezi ki, a melyet az angol jog megközelíteni akar. De mégis, legalább némi joggal, hihetjük, hogy egy másik, egyszerűbb elmélet pontosabban fejezi ki a tekintélyeinktől elfogadott tételt.

Második elmélet. — A ki a személye vagy vagyona ellen irányzott jogtalan támadást visszautasitja, jogosan használja támadója ellen az erőszak ama mennyiségét, — még ha halált okozhat is — melyet a támadás visszaverése, vagyis a személyes oltalom megkiván; de a bűntevőn súlyos testi sérelmet vagy halált ejteni általában csak úgy jogos, ha a személyes védelem vagyis az életnek, a testnek, a szabadságnak megóvása szükségessé teszi.[2]

[1] *C. C. B. Commission,* Report p. 11.

[2] L. Stephen, *Commentaries* (8. kiad.) I. p. 139; III. pp. 243, 244; IV. pp. 53—55. „Jogos védelem esetén a sértett fél az erőszakot erőszakkal verheti vissza, hogy személyét, házát, vagyonát megvédje az ellen, a ki erőszakkal vagy csellel nyil-

Ezen elméletről mondhatjuk, hogy az „a személyi védelemre szükséges erőszak jogszerűségének elmélete". Abban lehet összegezni, hogy ama jog, melynélfogva a megtámadót testében súlyosan károsíthatjuk vagy megölhetjük, azon jogból ered és azon jogban találja korlátját; az életet vagy személyt fenyegető komoly veszély elhárítására és a személyes szabadság elleni súlyos támadás visszaverésére minden tisztes polgár használhatja a szükséges eszközöket.

A „szükséges és észszerű erőszak jogosságának" és „a személyes védelemre szükséges erőszak jogosságának" elmélete az esetek legnagyobb részében ugyanazon gyakorlati eredményekre vezet.

Mind a két elmélet szerint joga van *A*-nak, ha *X* által megtámadtatik és élete veszélyben van, és ha a támadást máskép vissza nem utasíthatja vagy el nem kerülheti, *X*-et halálosan megsebezni. Az első elmélet szerint az *A* által használt erőszak jogos is, észszerű is; a második elmélet szerint az *A* által alkalmazott erőszak szigorúan a személy megvédése végett van használva. Egyik elmélet szerint sincs *A* jogosítva *X*-re azért lőni, mivel ez makacsul az *A* földjein csavarog. Mert a büntetés, melyet *A* *X*-re mér — az

ván valamely bűntettet akar elkövetni és azt meg is kisérli. Ezen esetekben nem tartozik meghátrálni; üldözheti ellenfelét, a míg önmaga nincs veszélyen kívül; és ha a küzdelemben megtámadóját megöli, ez az emberölés büntetlen." . . . . „Ha lopás vagy emberölés czéljából bűntett követtetik el valakinek személye ellen, a megtámadott fél erőszakkal verheti vissza az erőszakot; sőt vele levő szolgája vagy bármely jelenlevő más személy is közbeléphet a bűntett megakadályozása végett; ha halál esik, a közbelépő személy büntetlen. E tekintetben a természeti érzés összhangban van a társadalmi kötelességgel." Foster, *Discourse* II. chap. III. pp. 273, 274.

életveszély — észszerűtlen, vagyis nincs arányban az *A*-nak okozott kárral; másrészt ez utóbbi, midőn a csavargóra lő, nyilván nem személyének védelmére használja az erőszakot, hanem vagyonának oltalmazása végett. Sőt a két elmélet megegyezik ama szabályokra nézve is, melyek azt határozzák meg, hogy hol van határa ama jognak, melynélfogva az egyik ember a másikat, habár élete vagy személye védelmében, megölheti vagy megsebesítheti.[1] E szabályoknak főalapja az, hogy nem szabad mást súlyosan megsérteni, mielőtt a végső erőszak elkerülésére minden lehetőt meg nem tettünk. *X* rabló megtámadja *A*-t, kinek zsebében revolver van. Nem szabad rögtön *X*-re lőnie; a bűncselekmény elkerülése végett legelőbb is hátrálnia kell, ha lehet. *X* üldözi, *A* egy falat talál útjában. Ekkor, de csakis ekkor, és ha nincs más módja a támadást visszaverni, lőhet *X*-re; ez a tette büntetlen. Ha áll is az, a mit ez ellen felhoztak: hogy azon apróra részletezett fel-

[1] L. Stephen, *Criminal Digest* (5. kiad.), art. 221. De v. ö. *Commentaries* (8. kiad.) IV. pp. 54—56; és 1 Hale, P. C. 479. A tekintélyek nem teljesen egyetértők arra nézve, hogy joga van-e *A*-nak *X*-et megölni, mielőtt amaz, a mennyire lehet, meghátrált. De az általános szabály, azt hiszem, eléggé világos. Azt a szabályt, hogy a megtámadott hátrálni tartozik, mindig kombinálni kell az általános emberi jog és kötelesség ama szabályával, hogy a bűntett elkövetését mindenki megakadályozni tartozik, és azzal a ténynyel, hogy a törvény a ház védelmét körülbelül egyenértékűnek veszi a tulajdonos személyének védelmével. „Ha a bűntevő valakit akár ennek lakásán, akár azon kívül megtámad a végből, hogy megrabolja vagy megölje, ez nem tartozik visszavonulni; megölheti támadóját, ez nem bűncselekmény.“ 1 Hale, P. C. 481. A lakás védelméről l. East, P. C. 287.

tételek, melyek mellett a rablótól megrohant ember a támadója ellen fordulhat, a társadalomnak egy régi korszakából valók és többé-kevésbbé elavultak: az elv, melyen alapulnak, mégis észszerű és igen fontos. Ezen elv az, hogy még a gonosztevőtől megtámadott ember sem használhat saját védelmére oly erőszakot, mely nem „szükséges“; az erőszak pedig akkor nem szükséges, ha a megtámadott személy hátrálással elkerülheti; más szavakkal: ha ideiglenesen lemond ama jogáról, hogy bizonyos helyen tartózkodhatik, például egy köztér oly részén, a hol törvényes joga van állani.[1]

Összegezve a mondottakat, mind a két elmélet a „szükséges“ erőszakot tartja szem előtt és egyik sem engedi meg a czél elérésére szükséges erőszaknál nagyobbnak használatát. *A* megtámadtatik *X*-től; egyik elmélet szerint sem büntetlen, ha megöli vagy megsérelmezi *X*-et, holott egy ajtó egyszerű elzárásával oltalmazhatja biztonságát. Mind a két elmélet egyaránt jól kifejti, hogy a mint a jogtalan támadás szorongatóbbá válik, a jogszerűen használható erőszak mennyisége is emelkedik, és hogy valamely jószág, különösen egy lakóház birtokának védelme, könnyen a birtokos életének jogszerű védelmévé változhatik át. „A birtok védelmére használt erőszak büntetlensége, bár a birtok védelmére van alkotva, alapjában nem más, mint a személy védelme.“[2] Ez az ítélet

[1] Stephen, *Commentaries* (8. kiad.) IV. pp. 53—54; v. ö 1 Hale, P. C. 481, 482; Stephen, *Criminal Digest*, art. 201; Foster, *Discourse*. II. cap. III. Megjegyzendő, hogy az a szabály, hogy az ember menekülni köteles megtámadója elől, mielőtt erőszakot használna, úgy látszik, csak azon esetre áll, midőn az erőszak súlyos testi sértést vagy halált okozhat.

[2] Rolle's Ab. Trespass, g. 8.

összegezi az egész anyagot, de a Blackstone ajánlotta föntartás világánál kell azt olvasnunk, vagyis: a személyi védelem joga nem szolgálhat támadás igazolásául.[1]

Érdekes kérdés, valjon a két elmélet bizonyos körülmények között nem vezethet-e különböző eredményekre; de a birói megitélés alá kerülő rendes esetekben e kérdésnek nincs nagy fontossága. Rendesen azt kell eldönteni, hogy mely pontig használhatja valaki jóhiszeműen a támadás visszaverésére szükséges teljes erőszakot. E tekintetben pedig nem nagy fontosságú, hogy az erőszak használatát annak „észszerűsége" vagy „személyvédelmi minősége" folytán tekintjük-e igazoltnak. Ha mégis választanunk kell a két elmélet között, úgy az angol jogász biztosabban vitathatja azt, hogy oly erőszak, mely komoly testi bajt vagy halált okoz vagy okozhat („végső" erőszaknak lehetne nevezni), csak a szorosan személyi védelem esetében jogosult.

Azt lehetne ellenvetni, hogy a személyvédelem jogának ez az értelmezése túlságosan szűk korlátok közé szoritja a polgár ama jogát, hogy a jogtalanság ellen védekezhetik.

Két megjegyzés azonban le fogja szállitani ezen ellenvetés jelentőségét.

Először, az embernek a közigazság érdekében joga van, és gyakran kénytelen is, az erőszak bizonyos mennyiségét alkalmazni s ez némely esetekben a halálokozásig mehet.

E szabálynál fogva a jó polgár jogszerűen közbeléphet a végből, hogy a közrend ellen jelenlétében

[1] Stephen, *Commentaries* (8. kiad.) IV. pp. 53—54.

történő támadásnak véget vessen s az e czélra észszerűen szükséges erőszakot is használhatja.[1] Ugyanezen szabálynál fogva mindenki, a kinek jelenlétében felonyt követnek el, törvény szerint köteles a tettest letartóztatni; pénz- és szabadságbüntetés vár reá, ha hanyagsága miatt a tettes menekül.[2] Ha felony követtetett el és a tettes menekül az igazságszolgáltatás elől, vagy ha valakit súlyosan megsebesítenek, minden ember tartozik a bűnös szökését minden erejével megakadályozni. Ha a menekülő bűnöst üldözés közben megölik, ez az ölés, *feltéve, hogy nem lehetett a bűnöst más módon elfogni,* büntetlennek lesz tekintendő. Az üldözés nem csupán menthető, hanem törvényparancsolta volt, mert a törvény bünteti azt, a ki az üldözést *szándékosan* elmulasztja." [3] Az ilyen végső erőszak használata kétségkívül csak felony esetében és akkor büntetlen, ha erőszakos bűntett megakadályozása végett történik. De *a „súlyos és erőszakos bűntett megakadályozása végett* elkövetett emberölés büntetlen ... a mai angol jog szerint. Ha valaki lopást vagy gyilkosságot, vagy *éjjel* betörést kisérel meg s őt e kisérlet közben akár a megtámadott, akár a ház tulajdonosa, akár ezek szolgája, akár

[1] L. Timothy v. Simpson, 1 C. M. & R. 757.

[2] Stephen, *Commentaries* (8. kiad.) IV. pp. 336, 347; Hawkins, P. C. book II. chap. 12.

[3] Foster, *Discourse II. of Homicide,* pp. 271, 272, v. ö. 273, 274. — „Az a tett, melylyel szándékosan másnak halála okoztatik, nem bűntett ... ha azon czélból követtetik el, hogy az áruló, a bűntevő, a kalóz, ki megszökött vagy megszökni készül, elfogassék vagy jogszerűen fogva tartassék, még akkor sem, ha ez az áruló, bűntevő vagy kalóz nem használt személy elleni erőszakot." — Stephen, *Digest* (5. kiad.) art. 222.

a bűntett megakadályozása végett közbelépő más személy megöli, a tettes felmentetik és szabadlábra helyeztetik. Ez a szabály nem alkalmaztatik a nem erőszakos bűntetteknél, például zsebtolvajlásnál, *nappal* betörésnél, hacsak e betörés nincs egybekötve rablás, gyujtogatás, gyilkosság kisérletével stb."[1] Ennélfogva az oly cselekmény, mely az ingó vagyon védelmében elkövetve nem büntetlen, gyakran azzá lesz, ha bűntett megakadályozásának vagy a bűntevő elfogásának szükséges eszköze volt. Tolvajok fosztogatják *A* házát; a kert falán át menekülnek s magukkal viszik *A* ékszereit. Utóbbinak élete nincs veszélyben, de üldözi a bandát, felhívja a tolvajokat, hogy adják meg magukat s nem lévén más módja szökésüket megakadályozni, leüti az egyiket, *X*-et, ki ennek következtében meghal. Ha Foster tekintélyében bizhatunk, *A*, úgy látszik, nemcsak ártatlan, de polgári kötelesség etteljesített.[2]

Megjegyzendő továbbá, hogy ha *A* jogszerűen okozhat testi bajt *X*-nek — például letartóztathatja, — *X* jogtalanul cselekszik, ha *A*-nak ellentáll s felel a sérelemért, melyet *A*-nak az ellentállással okozott.

[1] Stephen, *Commentaries* (8. kiad.) IV. pp. 49, 50.

[2] Willesről, a nagy emberről és tudós biróról, egy fültanu a következő történetet beszéli. Valaki ezt kérdezte tőle: „Benézek a szobámba s tolvajt látok, ki éppen viszi az órámat, de ő nem láthat engem; mit tegyek?" Willes körülbelül ezt felelte: „Tanácsom, melyet mint ember, mint jogtudós és mint angol biró adok önnek, a következő: A kérdésben feltett körülmények között az ön joga, de talán kötelessége is ez: fogjon egy kétcsövű fegyvert, töltse meg gondosan mind a két csövét s a nélkül, hogy a tolvaj figyelmét magára vonná, czélozzon szivére és ölje meg." L. *Saturday Review*, 1893. november 11, p. 534.

Másrészt jogszerűen cselekszünk, ha törvényes jogaink használatában oly mérsékelt erőszakkal élünk, mely e jogok egyszerű gyakorlásához szükséges.

A nyilvános úton halad hazafelé; *X* fel akarja tartóztatni, *A* eltaszítja *X*-et, ki elesik és megsérül. *A* nem követett el jogtalanságot, csak védekező helyzetben volt és elhárította a kisérletet, mely őt azon jogának gyakorlásában, hogy a közúton járhat, gátolni akarta. Erre *X* kardot ránt és újból megtámadja *A*-t. Világos, hogy ha az utóbbinak nincs más módja személyét megvédeni — például nem futhat meg vagy nem térhet ki, — joga van a saját védelmére szükséges bármily mennyiségű erőszakot — még *X* leütését vagy lelövését is — alkalmazni.

Itt azonban egy nehéz kérdés merülhet fel. Mennyiben köteles *A* jogainak gyakorlásáról — a szóban levő esetben az úton való járás jogáról — inkább lemondani, semmint *X* megölését vagy megsérelmezését koczkáztatni?

Tegyük fel például, hogy *A* jól tudja, hogy *X*, bár törvényes ok nélkül, igényt tart a szóban levő út elzárására; jól tudja azt is, hogy ha más útra tér, mely egy kis kerülővel szintén háza felé vezet, menekül azon veszélytől, hogy *X* megtámadja, vagyis hogy u. n. önvédelem helyzetébe jusson és *X*-re súlyos testi fenyitéket legyen kénytelen mérni. *X*-nek azt a jogát, hogy a czélja eléréséhez szükséges erőszakot alkalmazza, következőképen lehet megállapitani. *A*-nak joga van *X*-et eltávolítani. Minthogy az utóbbi fokozza az erőszakot, *A*-nak joga van azt visszaverni. Ilyképen egy járási jog fölötti egyszerű veszekedés *A* életének védelmévé változhatik, mely büntetlenné teszi az *X*-re mért még

halálos ütést is. De ez a felfogás hibás. *A*-nak azon tette, hogy *X*-et meglőtte vagy leütötte, csak úgy lesz büntetlen, ha világosan kimutatja, hogy legalább egyikében volt azon eseteknek, melyek a megtámadó elleni végső erőszak használatát igazolják. Már pedig ha elkerülheti *X* erőszakoskodását az által, hogy útjáról nehány méternyire letér, támadó magatartását ezen elvek egyikével sem mentheti. *X*-nek meglövése kétségtelenül nem „észszerű", mert az *X*-nek okozott kár nincs arányban a bajjal, melyet *A* elháritani akar, hogy ugyanis ne kelljen nehány méternyi kerülővel haza mennie. Ezenkivül *X* meglövése nem a szoros személyvédelemben történt, mert *A* kitérhetett volna minden veszély elől azzal, hogy más úton megy. *A* nem élete oltalmára használ erőszakot, hanem a végből, hogy egy bizonyos úton való járás jogát érvényesitse. Hogy ez *A* helyzetének helyes felfogása, mutatják a régi jogszabályok, melyek kötelességévé tették a megtámadotnak, hogy lehetőleg messze húzódjék vissza, mielőtt a támadót súlyosan sérelmezi.

Az 1858-ban elbirált Reg. v. Hewlett ügyben szintén ily értelmű birói kijelentés történt. *X* megütötte *A*-t, ez kést rántott és halálosan megsebezte ellenfelét. A biró azon elvet mondotta ki, hogy „hacsak *A* rablástól vagy hasonló bűncselekménytől, avagy attól nem tartott, hogy életét vagy testét veszélyeztetik (de nem egyszerű ütéstől), akkor nem volna menthető, hogy kést használt védelmében."[1] Ez a dictum alapjában azt mondja ki, hogy *A* erőszakossága nem menthető, mert bár veszélyt háritott el (a meg-

[1] Foster & Finlason, 91, per Crowder J.

üttetés veszélyét), de az nem élete, teste vagy vagyona védelmére volt szükséges. Az eset különösen jellemző, mert *X* nem valamely vélt jogát érvényesítette, hanem bűntevő volt.

Módosítsuk kissé az utóbbi esetet. Tegyük fel, hogy *X* nem gonosztevő, hanem rendőr, ki a rendőrbiztos parancsára akarja *A*-t gátolni abban, hogy az u. n. Márványív alatt menjen be a Hyde-parkba. Tegyük fel azt is, hogy a rendőrbiztos tévedésben volt jogairól és hogy ennélfogva annak akadályozása, hogy *A* bizonyos bejáraton menjen be, nem volt törvényes. Ily körülmények között *X* nem volna jogos téren és *A*, úgy tetszhetnék,[1] jogosan verheti vissza *X*-et. De mondhatjuk-e azért, hogy ha *A* nem tudja *X*-et félretolni, jogszerűen használhatja a bemenetelre szükséges erőszakot és például megszúrhatja *X*-et? Bizonyára nem. A szúrás nem volna az erőszak észszerű alkalmazása és a tettnek nem volna személyvédelmi jellege.

Szóval: a törvényes jogok fölötti vitát a törvényes biróságok elé kell vinni, „mert a *vindices injuriarum* a fejedelem és biróságai, ezek meg fogják adni a sértett félnek a jogszerű elégtételt."[2] Kétségbevont jogait senki sem vitathatja erőszakkal. Jogi controversiákat nem lehet ököllel megoldani. Egy püspököt, a ki a XVIII. században zendüléssel és fegyveres támadással kivánta érvényesíteni azon igényét, hogy egy *deputy registrar*-t elmozdítson, a biróság meg-

[1] E képzelt esetben természetesen felteszszük, hogy a törvények nem adnak hatalmat a rendőrbiztosnak a parkba járás jogának szabályozására. Nem akarom birálni a Metropolitan Act-eket, sem véleményt mondani a rendőrbiztos hatásköréről.

[2] Stephen, *Commentaries* (8. kiad.) IV. p. 55.

dorgálta, kijelentvén neki, hogy tévesen értelmezi a jogot; csak Erskine ékesszólásának és sophismáinak köszönhette, hogy elkerülte az esküdtszéki marasztalást.[1]

Bármely szempontból nézzük tehát a dolgot, ugyanazon eredményre jutunk. Az egyéni jogok védelmében a végső erőszak használatának egyedüli kétségtelen mentsége — a fentemlített kivételekkel és korlátozásokkal — a szorosan vett személyvédelem szükségében áll és abban találja határait.

[1] The Bishop of Bangors Case, 26 St. Tr. 463.

ÖTÖDIK JEGYZET.

A nyilvános gyülekezés jogával kapcsolatos kérdések.

A nyilvános gyülekezés jogával kapcsolatban négy kérdést kell fontolóra vennünk:

1. Létezik-e közönséges jog a nyilvános helyeken való gyülekezésre? 2. mi a „törvénytelen gyűlés“ kifejezésnek értelme? 3. mi jogaik vannak a koronának vagy szolgáinak a törvénytelen gyülekezettel szemben? 4. mi jogaik vannak a törvénytelen gyűlés tagjainak, ha a gyülekezetet erőszakkal megzavarják vagy feloszlatják?

A szóban levő kérdés helyes megértése végett két vitán kívüli, de gyakran figyelmen kívül hagyott tétel igazságára és jelentésére kell szigorúan ügyelnünk.

Az első az, hogy az angol jog nem ismer sem politikai, sem egyéb czélú nyilvános gyülekezési külön jogosultságot.[1]

A gyülekezési jog nem egyéb, mint biróságainknak a személyes szabadság és az egyéni szólásszabadság tárgyában kijelentett nézeteiből vont következtetés.

A törvényes gyűlekezet megzavarása tehát nem valamely közjog megsértése, hanem *A* vagy *B* egyéni jogainak megtámadása, mely végső sorban a gyülekezetben résztvevő egyesek jogának külön-külön való

[1] L. fentebb a VII. fejezetet.

megsértésére oszlik fel. Azt, ki valamely csoportot jogtalanul feloszlat, nem gyülekezetzavarás miatt fogják perbe, hanem azért felel (ha felelős) büntető- és magánjogi úton, mert *A*-t, a gyülekezet egyéni tagját, támadta meg.[1] Így tehát ama további kérdés megoldása, hogy a törvényes gyülekezet tagjai mennyiben állhatnak ellen a gyülekezet feloszlására irányuló kisérletnek, voltaképen attól függ, hogy mily jogos eszközöket használhat az egyes polgár valamely támadás megtorlására vagy visszaverésére.

A szemünk előtt tartandó második tétel az, hogy a nyilvános gyülekezés joga körül támadt legnagyobb kételyek onnan származnak, hogy nehéz meghatározni, mennyire van a személy, a szabadság vagy a vagyon védelmében az erőszak használata megengedve; vagyis — ha az „önvédelem" szót legtágabb értelmében veszszük — onnan, hogy az önvédelem jogát szabályozó elvek bizonytalanok.[2]

E bevezető megjegyzéseknek a tárgyalandó kérdéssel való szoros kapcsolata értekezésünk folyamán nyilvánvaló lesz.

I. *Van-e általános jog a nyilvános helyeken való gyülekezésre?*

A felelet könnyű. Az angol jog nem ismer ily jogot.

Igaz, hogy mi angolok politikai és egyéb czélokból össze szoktunk jönni parkokban, köztereken és mindenkinek nyitva álló más helyeken. Az is igaz, hogy Angliában a szabad ég alatt tartott gyűlések nincsenek, miként más államokban (pl. Belgiumban), külön megszorításoknak alávetve. A nyilvános helyen

[1] L. Redford v. Birley, 1 St. Tr. (n. s.) 1017.
[2] L. fentebb a IV. jegyzetet.

összeverődött tömeg — akár mulatság, akár tanácskozás czéljából, akár akrobata-mutatványok nézése végett, akár a végből gyűlt össze, hogy egy államférfiu fordulatainak kimagyarázását hallgassa meg — azon helyzetben van, mint az ily czélokból teremben vagy magánlakáson tartott gyülekezet. Szóval, a törvényes czélból való összejövetel, ha oly helyen történik, melyet elfoglalni a gyülekezetnek joga van, és ha békésen működik, úgy hogy józan emberben nyugtalanságot nem kelthet: törvényes gyülekezet lesz, akár Exeter Hall-ban tartják, akár a hatfieldi vagy hawardeni mezőkön, akár egy londoni parkban. Az ily gyülekezetbe avatkozni senkinek sincs joga, az abban való részvétel miatt törvényesen senki sem büntethető.

De a jog, mely nem tiltja a szabad ég alatti gyülekezést, általában azt sem rendeli, hogy legyenek bizonyos helyek, melyeken a közönség akár politikai tanácskozás végett, akár mulatság czéljából összejöhet. Természetesen lehetnek és vannak is külön helyiségek, melyek törvénynél, szokásnál fogva vagy egyébként a közönség használatára rendelvék olyként, hogy nyilvános gyülekezetek czéljából is igénybe vehetők. De általában véve a biróságok nem ismerik el, hogy bizonyos területek e czélra volnának fentartva. Az ezer emberből álló tömeg e tekintetben is azon helyzetben van, mint az egyes ember. Ha *A* felolvasást kiván tartani, beszédet akar mondani vagy mutatványt akar produkálni, teremről vagy térről kell gondoskodnia, melyet e czélra jogosan használhat. Ne sértse a magántulajdonjogot vagyis ne kövessen el törvénytelenséget (trespass); ne bántsa a közönség érzületeit, vagyis ne okozzon kárt (nuisance).

Azt a nézetet, hogy létezik jog, melynél fogva a nyilvános helyeken gyűlést lehet tartani, eszmezavar vagy téves feltevés szülte. A nyilvános gyülekezés jogát, vagyis azt, hogy mindenkinek joga van másokkal egy bizonyos helyen törvényszerű czélra, különösen politikai tanácskozás végett találkozni, összetévesztik egy egészen más, alaptalanul vitatott joggal, melynél fogva mindenkinek igénye volna a közönség számára nyitva álló helyet gyűlés tartására használni fel. E két jog között, ha ugyan mind a kettő létezik, lényeges a különbség, és sok államban egészen különböző elvek szerint vannak szabályozva. Azt is vitatják, hogy a köztereket, utczákat és utakat, melyeket mindenki jogosan használhat, gyűlések tartására feltétlenül igénybe lehet venni. E feltevés téves. Ha valamely csoport az országutat elállja, ez bizonyára „nuisance“ nemcsak jogi, hanem közönséges értelemben is, mert sérti minden polgárnak azt a jogát, hogy a területet jogszerű módon használhatja. Az országút közhasználatra van ugyan rendelve, de csak járás-kelésre,[1] s e törvényes rendeltetése kizárja a politikusoknak azon igényét, hogy forumul használhassák, a mint kizárja a szinészeknek azon igényét, hogy nyilt szinházul használhassák. A tömeg, mely bármi czélból az utczán gyülekezik, és azok, a kik e csoportosulást előidézik, „nuisance“-t követnek el.[2]

Az ilyképen „más, hasonló igényekkel bírók sérelmével“ korlátlan számban és tetszés szerinti időre gyűlésezni szándékozók kivánsága „merően ellenkezik

[1] Dovaston v. Payne, 2 Hy. Bl. 527.

[2] Rex v. Carlile, 6 C. & P. 628, 636; Tramway's Case, *Times* 1888. szeptember 7-iki sz.

a szabad járás-kelés jogával, és tudtunkkal nem is szól mellette döntés".[1] A nagyközönségnek még köztéren sincs joga gyűlésezni.[2] A nyilvános helyeken való gyülekezés joga körül tapasztalható általános tévedésnek alapja azon járatos nézet, hogy jogunk kedvez a politikai tanácskozás czéljából való összejöveteleknek; mihez ama hallgatag feltevés járul, hogy a hol jog van, ott az annak gyakorlásához szükséges eszközök is meg vannak engedve. Ezek igen alaptalan nézetek. Az angol jog épp oly kevéssé részesíti kedvezményben vagy gondoskodásban a politikai gyűléseket, mint a nyilvános hangversenyeket. Minden embernek joga van politikai szónoklatot hallgatni, a mint joga van zenekart hallgatni vagy kalácsot enni. De mindezen jogok gyakorlásában alkalmazkodnia kell azon törvényekhez, melyek a jogsértést, a kártételt, a lopást tiltják.

Azt mondják, hogy az u. n. forum hiánya az érdemes polgárok ezreinek tenné lehetetlenné politikai kivánságaik nyilvánítását. Ez igaz, de jogi szempontból közömbös. Mindenkinek joga van a Punch előadását megnézni; de ha Punch színházban pénzért mutogatja magát, csak az nézheti meg, a kinek megvan a hozzávaló shillingje. Mindenkinek joga van zenét hallgatni; de ha nincs hely, a hol a zenekar jogsértés nélkül játszhatik, a legkiválóbb polgárok ezrei kénytelenek lemondani a zenéltetés jogáról. Minden embernek joga van a maga módjára imádkozni; de ha valamely terület összes földbirtokosai megtagad-

[1] Ex parte Lewis, 21 Q. B. D. 191, 197; per Curiam.

[2] Bailey v. Williamson, L. R. 8 Q. B. 118; De Morgan v. Metropolitan Board of Works, 5 Q. B. D. 155.

ják a Wesley templom épitéséhez szükséges telket, a hivek kénytelenek lemondani arról, hogy methodista templomba járjanak.

II. *Mi a „törvénytelen gyülekezet“ fogalma?*

A „törvénytelen gyülekezet“ nem oly gyülekezetet jelent, melynek czélja törvényellenes. Ha például öt gonosztevő egy zárt helyiségben a végből jön össze, hogy valami fondorlatot főzzön ki, rágalmazó iratot fogalmazzon, pénzt hamisitson vagy hamis esküt eszeljen ki: ez törvénytelen czélú találkozás, de alig mondhatjuk róla, hogy „törvénytelen gyülekezet“. E kifejezés az angol jogban műszó. Többé-kevésbbé korlátolt, meghatározott jelentése van, melyet a különböző idők tekintélyei nem egyenlő szabatossággal definiálták.[1] A meghatározások többnyire inkább a szavakban térnek el, mint az érdemre nézve. De e különbségek két szempontból mégis fontosak. Mutatják először, hogy ama körülmények, melyek a gyülekezetet törvénytelenné tehetik, nincsenek absolute megállapitva, és hogy az ily gyülekezetek szükséges ismérveire vonatkozó nehány fontos kérdés még vitás. Mutatják másodszor azt, hogy a nyilvános gyülekezet jogát meghatározó szabályok a birói törvényhozás eredményei, hogy az ilyen törvényhozást a biró tovább

[1] Hawkins, *P. C.* book I. cap. 65, ss. 9, 11; Blackstone, IV. p. 146; Stephen, *Commentaries* (8. kiad,) IV. p. 213; Stephen, *Criminal Digest*, art. 70; *Criminal Code Bill Commission, Draft Code*, sec. 84, p. 80; Rex v. Pinney, 5 C. & P. 254; Rex v. Hunt, 1 St. Tr. (n. s.) 171; Redford v. Birley, ibid. 1071; Rex v. Morris, ibid. 521; Reg. v. Vincent, 3 St. Tr. (n. s.) 1037, 1082; Beatty v. Gillbanks, 9 Q. B. D. 308: Reg. v. M' Naughton (Irish), 14 Cox, C. C. 576; O'Kelley v. Harvey (Irish), 15 Cox, C. C. 435.

fejleszthet, hogy tehát a jogász, ki egy adott gyülés törvényességét birálja meg, az idevonatkozó döntések irányzatát és szavait egyaránt gondosan tartozik mérlegelni.

A ki a döntvényeket elfogulatlanul tanulmányozza, könnyen fel fogja ismerni a törvénytelen gyülekezetnek (bármiként legyen az definiálva) általános, kiemelkedő jellegét. Oly személyek összejövetele az, kik rendháboritást akarnak elkövetni vagy követnek el, vagy a kik másokban azon alapos félelmet ébresztik, hogy a gyülés rendháboritást fog elkövetni. A rendnek e tényleges vagy fenyegető megháboritása a „törvénytelen gyülekezet"-nek úgyszólván lényeges ismérve vagy „sajátsága". Ha a hagyományos meghatározásokat vagy definitiókat, továbbá a Stephen „Digest" czímü munkájában és a büntetőjogi bizottság javaslatában foglalt autoritativ megállapitásokat gondosan vizsgáljuk, többékevésbbé pontosan körülirhatjuk a „törvénytelen gyülekezet" fogalmát.

Talán így lehet meghatároznunk:

Három vagy több oly személynek [gyülekezete, a kik

1. rendzavarás végett jönnek össze, vagy összejövetelük után rendzavarást követnek el; vagy

2. oly czélból jönnek össze, hogy nyilt erőszakkal bűntettet kövessenek el; vagy

3. bármilyen, akár törvényes, akár törvénytelen czélból oly módon gyülekeznek, hogy a közelben tartózkodó nyugodt, bátor emberekben azon alapos félelmet keltik fel, hogy a gyülekezet rendzavarásra fog vezetni; vagy

[4. a végből jönnek össze, hogy a király alattvalóiban elégedetlenséget szitsanak, az ország tör-

vényes alkotmányát és kormányát gyalázzák és nyilvános összeesküvést hozzanak létre vagy készítsenek elő].[1]

Figyeljünk a következő tételekre:

1. Törvénytelen gyülekezet az összejövetel, ha a nyugalmat zavarja, vagy a közelében tartózkodó józan emberekben azt a félelmet kelti fel, hogy meg fogja zavarni a nyugalmat.

Azért annak meghatározásánál, hogy valamely adott összejövetel törvénytelen gyülekezet-e, tekintetbe kell venni a megtartása idején uralkodó közhangulatot, a gyülekező személyek minőségét és számát, gyülekezésük módját (hogy például fegyveresen jelennek-e meg vagy nem), a gyülekezés helyét (hogy például nyilt mezőn jönnek-e össze vagy egy népes városban) és sok más körülményeket.

2. A gyülekezet lehet törvénytelen, ha törvényes czélból tartatik is.

Könnyen meglehet, hogy egy fogoly kiszabadításának kérelmezése végett vagy egy akrobata-előadásra egybegyűlt csoport, bár jogos czélból jött össze, törvénytelen gyülekezet, vagy azzá válik. Ha százezer ember találkozik, a czél törvényes volta mellett is előállhat azon alapos félelem, hogy rendzavarás fog bekövetkezni. A czél törvényessége egymagában nem teszi törvényessé a gyülekezetet.

[1] O'Kelly v. Harvey (Irish) 15 Cox, C. C. 435. E definitiónak zárjelbe foglalt része az angol jogra nézve talán kétséges (l. azonban Reg. v. Ernest Jones, 6 St. Tr. (n. s.) 783, 816, 817, Wilde C. J. fejtegetését és Reg. v. Fussel, u. o. 723, 764, Wilde C. J. fejtegetését); de bizonyára megállana a definitiónak e része is, ha a gyűlés oly időben tartatnék, mikor lázításai a közbékét veszélyeztetik.

3. A törvénytelen czélra történő gyülekezés, a mint kimutattuk, nem szükségképen törvénytelen gyűlés. A gyűlés jellegének próbája az, hogy nem vesz-e czélba törvénytelen erőhasználatot, vagy hogy nem kelt-e másokban alapos félelmet arra nézve, hogy törvénytelen erőszak fog használtatni, vagyis hogy az ország békéje meg fog zavartatni.

4. Vannak döntések, melyek támogatják azt a feltevést, hogy az olyan összejövetel, melynek czélja lázítás, osztálygyülölet keltése vagy az országos alkotmány gyalázása,[1] *ipso facto* törvénytelen, és hogy az olyan összejövetel, mely nyilvános jellegű törvénytelen összebeszélést akar előmozdítani, még ha közvetlenül nem is jár a rendzavarás veszélyével, törvénytelen gyülekezet.

5. Két kérdés mindenesetre vitás marad.

Törvénytelen-e az olyan gyűlés, melynek magában véve talán békés czélja van, de alapos félelmet kelt arra nézve, hogy jövőben a közbéke megzavarására fog vezetni; a melyben például politikai szónokok úgy beszélnek, hogy alaposan lehet tartani, hogy szavaik a gyűlés után lázadást fognak előidézni.

E kérdésre nem lehet határozottan felelni.[2]

[1] Redford v. Birley, 1 St. Tr. (n. s.) 1071; Rex v. Hunt ibid. 171; Rex v. Morris, ibid. 521; Reg. v. M'Naughton (Irish) 14 Cox, C. C. 572; O'Kelly v. Harvey (Irish) 15 Cox, C. C. 435; Reg. v. Burns, 16 Cox, C. C. 355; Reg. v. Ernest Jones, 6 St. Tr. (n. s.) 783; Reg. v. Fussell, ibid. 723.

[2] Rex v. Hunt, 1 St. Tr. (n. s.) 171; Rex v. Dewhurst, ibid. 530, 599. „A mi a félelmet illeti, úgy lehetnek esetek, melyekben a gyűlés általános jellege nem ad okot arra, hogy közvetlenül, még a gyűlés feloszlása előtt, törvénytelenségtől tartsunk, és én azon nézet felé hajlok, hogy a vád tárgyát képező második pontra nézve csak akkor lehet a bűnösséget

Kell-e, hogy a rendzavarást vagy az ettől való félelmet, mely a gyűlést törvénytelenné teszi, a gyűlés tagjai okozzák?

Az e tárgyban kelt egyetlen angol döntés[1] igennel felel a kérdésre. A gyűlés még nem törvénytelen azért, mert felizgatja azokat, kik mint rendveszélyeztetőt rossz szemmel nézik. Ha tehát egy kis protestans csoport egy szegény, izgatott katholikus lakosság közepette gyűlést tart a végből, hogy a gyónást vagy a szentek imádását helytelenítse: ez a gyűlés nem törvénytelen, bár mindenki tudja, hogy könnyen idézhet elő zendülést vagy vérontást. A irlandi biróságok, melyek a common law magyarázatára épp úgy hivatvák, mint az angol törvényszékek, nem fogadják el e nézetet. Lehet, hogy a józan ész sem helyesli az angol Queen's Bench Division most kifejtett elméletét. E pontra nézve is legjobb, ha az olvasó felfüggeszti véleményét.

III. *Mily jogai rannak a koronának vagy szolgáinak a törvénytelen gyülekezettel szemben?*

1. A ki törvénytelen gyűlésben részt vesz, vétséget követ el és a korona bűnperbe foghatja.

Hogy az egyes ember, ki a gyűlésen jelen volt, ezért „részvétel"-ben bűnös-e, esetről-esetre eldöntendő ténykérdés.

megállapitani, ha várható vagy valószinű volt, hogy a félelem közvetlenül a gyűlés feloszlása előtt előállhat. De ha a bizonyitékok arról győzték meg önöket, hogy jövendő lázadástól lehetett tartani s ez a közelben tartózkodókban rettegést és ijedelmet keltett, akkor óhajtanám, hogy ezt oly alakban mondják ki, melyet én megfelelőnek tartok: special-verdictum alakjában"; per Bailey, J.—L. Reg. v. Ernest Jones, 6 St. Tr. (n. s) 783; Reg. v Fussell, ibid. 723.

[1] Beatty v. Gillbanks, 9 Q. B. D. 308.

Lehet, hogy *A*, bár jelen volt, nem tagja a gyűlésnek. Talán véletlenül volt ott; lehet, hogy nem ismerte a gyűlés jellegét; lehet, hogy a csoport eredetileg törvényes czélra gyűlt össze; ama körülmények, melyek a gyűlést törvénytelenné teszik (pl. fegyverek mutatása, zendülés) talán a gyűlés megnyitása után következtek be és *A*-nak nincs bennük része. Azért fontos az oly hivatalos, (pl. minisztertől vagy tisztviselőtől eredő) kijelentés, hogy a gyűlés törvénytelen czélból hivatott össze. A ki a hirdetést olvasta, saját veszélyére megy az ilyen gyülekezetbe, s ha ez törvénytelenné válik, a részesség vádjával szemben nem védekezhetik azzal, hogy nem ismerte a gyűlés minőségét.[1]

2. A tisztviselőknek, rendőröknek és minden jó polgárnak nemcsak joga van, de kötelessége is a törvénytelen gyűlést feloszlatni s erre, ha szükséges, erőszakot is használhatnak; nagy tévedés azt hinni, hogy be kell várniok a zendülést, vagy a Riot Act felolvasását.[2] E tévedés okozta, hogy a Gordon-féle zavargások idején London napokon át a csőcselék hatalmában volt. A törvénytelenül összegyűlt tömeg feloszlatásának módja és az alkalmazandó erőszak helyes mértéke a körülményektől függ.

3. Ha a gyűlés zendülésbe csap át — vagyis zavarogva, zajongva a békét kezdi bontani, — a tisztviselő, ki arról értesül, hogy 12 vagy több személy törvénytelenül, zendülve és zavarogva van együtt és a békét veszélyezteti, köteles a törvény szerinti rövid

[1] Rex v. Fursey, 6 C. & P. 81; 3 St. Tr. (n. s) 543.

[2] Reg. v. Neale, 9 C. & P. 431; Burdet v. Abbot, 4 Taunt. 401, 449. L. fentebb 265. l.

felszólítást megtenni, mely közönségesen „a Riot Act felolvasásá"-nak neveztetik.[1]

Ennek következménye először, hogy a tizenkét zajongó ha egy óra alatt széjjel nem megy, felonyben bűnös; másodszor, hogy a tisztviselő és segédei az egy óra letelte után elfoghatják a zavargókat és az e czélra szükséges erőszak alkalmazásával feloszlathatják a gyűlést; a feloszlatás közben okozott testi sértésekért vagy halálért nem felelősek. Szóval, a Riot Act felhatalmazza a tisztviselőket, hogy tegyék meg a most említett felhivást s egy órai várakozás után meghagyhatják a katonaságnak és a rendőröknek, hogy lőjjenek a zavargókra vagy kivont karddal támadjanak reájuk.[2] Különösen megjegyzendő, hogy a tisztviselőknek ama joga, hogy a zavargókkal a Riot Act értelmében bánhatnak el, nem érinti a tisztviselőknek, sőt minden polgárnak common-lawbeli azon jogát, hogy a rendzavarást megszüntetheti s ennélfogva a törvénytelen gyűlést feloszlathatja.[3]

IV. *Mily jogaik vannak a törvényszerű gyülekezet tagjainak, ha az összejövetel erőszakkal megzavartatik vagy feloszlattatik?*

Az Üdv-Hadsereg tagjai egy oly helyen jönnek össze, a hol joguk van találkozni, pl. nyilt területen, melyet tulajdonosa rendelkezésükre bocsátott; gyűlésük czélja törvényes, mert prédikácziót akarnak hallgatni. Bizonyos személyek, kik az összejövetelt kifogás alá esőnek vagy törvénytelennek tartják, kisérletet tesz-

[1] 1 Geo. I. stat. 2, cap. 5, s. 2.

[2] Stephen, *Hist. Crim. Law* I. 203; Criminal Code Bill Commission, Draft Code, ss. 88, 99.

[3] Rex v. Fursey, 6 C. & P. 81; 3 St. Tr. (n. s.). 543.

nek erőszakos feloszlatására, vagy erőszakkal feloszlatják. Mi jogaik vannak ezzel szemben a Hadsereg tagjainak, a kik prédikácziót kivánnak hallgatni? Ez, konkrét alakban, a megoldandó kérdés.[1]

A törvényes gyülekezet feloszlatásának kisérlete, akár sikeres az, akár nem, nem egyéb, mint az egybegyűlt egyeseknek többé-kevésbbé erőszakos megtámadása. A támadók által elkövetett jogtalanság, a mint már kifejtettük, nem a gyülekezetet sérti (mert ennek nincsenek collectiv jogai), hanem *A*, *B* vagy *C* személyének megütése, meglökése, megverése vagy egyébként való megtámadása.

Problémánk tehát lényegileg ez: Mi jogai vannak *A*-nak, a gyűlés tagjának, ha jogtalanul megtámadják? E vizsgálatnak azonban két ága van, melyeket jól meg kell különböztetnünk.

Az első ez: Mily jogorvoslatai vannak *A*-nak a támadással rajta elkövetett jogtalanság miatt?

A felelet egyszerű. Joga van polgári vagy (*egy* fentartással) büntető eljárást folyamatba tenni mindenki ellen, legyen az katonatiszt, katona, rendőrbiztos, tisztviselő, rendőr vagy magánember, a ki a támadásért felelős. Ha pedig *A*-t megölték, halálának okozóját vagy okozóit, az eset körülményei szerint, emberölésért vagy gyilkosságért perbe lehet fogni.

Az *A* jogaira vagy (más szempontból szólva) *A* megtámadóinak felelősségére vonatkozó ezen tétel

[1] Az Üdv-Hadsereg gyűlését kényelem szempontjából választottam a törvényes gyülekezet példájául. De nem szabad feledNünk, hogy a salvationistáknak nincs sem több, sem kevesebb joguk, mint bármely törvényesen (például egy zenekar meghallgatására) egybegyült csoport tagjainak.

azonban némi megszoritást szenved. Nagy a nézeteltérés arra nézve, hogy mily fokú és mily nemű felelősség terheli a katonát (rendőrt), ki felebbvalója parancsára teljesit oly cselekményt (pl. elfogja *A*-t vagy lő reá), mely első tekintetre nem törvénytelen, de melyről utóbb kitünik, hogy oly körülményeknél fogva, melyeket az alárendelt fel nem ismerhetett, jogellenes volt (pl. mert a gyülekezet jogilag nem volt törvénytelen, vagy mert a rendelkező tiszt túllépte hatáskörét).

„Reménylem — így szól Willes biró, — hogy sohasem leszek kénytelen megoldani ama nehéz kérdést, hogy mennyiben menthet valakit felebbvalójának parancsa Ha meg kellene oldanom, valószinűleg úgy döntenék, hogy a parancs feltétlenül mentesit háború idején — mindenesetre az ellengséggel vagy idegenekkel szemben, sőt azt hiszem, a korona született angol alattvalóival szemben is, hacsak a parancs törvényesen kiadható nem volt. A helyesebb nézetnek azt tartom, hogy a felebbvalója parancsára cselekvő tiszt vagy katona — kivéve, ha a parancs szükségképen és nyilvánvalóan törvénytelen — igazolva van“.[1]

Nem szabad elhamarkodva birálnunk egy oly jogász nézetét, kinek dictumai nyomósabbak a legtekintélyesebb itéleteknél. E mellett Willes oly elvet mond ki, mely magában véve is igen észszerű. Ha nem fogadjuk el, absurd és igazságtalan eredményekre jutunk. Azt kivánnók a katonától, hogy a pillanat hevében jöjjön tisztába oly jogi finomságokkal, melyek a hosszan tanakodó tapasztalt jogászokat is zavarba

[1] Keighly v. Bell, 4 F. & F. 763, 790 per Willes, J.

ejthetik. A közlegényt, kit a parancsnok arra utasit, hogy a zavargás elfojtásában részt vegyen, engedetlenség esetén agyonlövetné a hadbiróság, engedelmesség esetén pedig felakasztatná a polgári biró. Figyelembe kell vennünk azt is, hogy Willes elmélete, melyet a büntetőjogi bizottság is magáévá tett,[1] úgy látszik, csak a büntető felelősségre vonatkozik. Azt hiszszük, hogy a katona vagy rendőr, ki jogosultság nélkül támadja meg vagy fogja el *A*-t, polgárjogilag még parancs teljesitése esetén is korlátlanul felelős.

A kérdés második része az, hogy mennyiben van *A*-nak joga a támadók ellenében erőszakkal is érvényre juttatni azon jogát, hogy törvényszerű gyülésben részt vehet, vagyis azon jogát, hogy oly helyen tartózkodjék, a hol ezt jogszerűen teheti (pl. a tulajdonostól törvényszerű czélra, mondjuk az Üdv-Hadsereg kapitányának egy beszéd tartására átengedett helyen?).

E kérdés helyes megoldása végett egyrészt szem előtt kell tartanunk az önvédelem jogát irányzó elveket;[2] másrészt figyelembe kell vennünk azon körülményeket, a melyek között törvényes parancs nélkül is fel lehet oszlatni az Üdv-Hadsereg gyülekezetét. A gyűlést, vagyis *A*-t, megtámadhatják egyszerű zavargók; de megtámadhatják oly személyek is, a kik, bár tévesen, azt hiszik, hogy törvényes jogot gyakorolnak vagy törvényes kötelességet teljesitenek. Vizsgáljuk ezen eseteket egyenként.

Tegyük fel először, hogy az Üdv Hadseregét, közöttük *A*-t, az u. n. Csontváz-Sereg vagy más za-

[1] Criminal Code Commission, Draft Code, ss. 48—53.

[2] L. a IV. jegyzetet fentebb 421. s k. ll.

vargó csoport támadja meg; tegyük fel továbbá, hogy a támadás czélja nem egyéb, mint a gyűlés feloszlatása, s hogy ennélfogva *A* és társai, ha széjjel mennek, életükben és testükben veszélyeztetve nincsenek.

Úgy látszik, hogy *A* és társai jogosan maradhatnak helyükön és hogy joggal használhatják azt a mérsékelt erőszakot, melylyel egyszerűen abbeli jogukat vitatják, hogy maradhatnak, a hol vannak. *A* és társai továbbá a Csontváz-Sereg egyes tagjait perbe foghatják a nyugalom megzavarása miatt. De megtörténhetik, hogy a rendzavarók nagy számban vannak és oly erővel törnek az Üdv-Hadsereg tagjaira, hogy ezek csak lövő- vagy más fegyverek használatával tarthatják meg helyeiket. Az ilyen erőszak alkalmazása bizonyos tekintetben szükséges, mert a gyűlést csak így lehet megtartani. Jogos-e az ilyen erőszak? A legerősebb védelem, melyet *A* és társai mellett felhozhatni, az, hogy a békezavarás megakadályozása végett lőttek. De én azt hiszem, hogy az adott körülmények között a gyűlés megtartása végett lövő- vagy halálos fegyver használata igazolva nincs. Azon általános szabály, hogy az önvédelem végső eszközeit a jogtalan támadó ellen nem szabad használni addig, míg a megtámadott lehetőleg nem hátrált, több személyre épp úgy alkalmazást talál, mint az egyes emberre. Az adott viszonyok között a gyűlésnek egyes tagjai nem életüket védelmezték, hanem egy bizonyos helyen való tartózkodásuk jogát.

Tegyük fel most már, hogy az Üdv-Hadsereg gyűlését nem a Csontváz-Sereg, hanem rendőrök akarják feloszlatni; teszik pedig ezt főbb hivatalnokok

parancsára, kik tévesen,[1] de bona fide azt hiszik, hogy a belügyminiszter tiltó rendelete törvénytelenné teszi a gyűlést.

Ily körülmények között a rendőrség nyilván nincs jogos téren. A rendőr, ki *A*-t, *B*-t vagy *C*-t megtámadja, jogilag nem igazolható tettet követ el. Azt is alig lehet állítani, hogy ama puszta tény, hogy a rendőrök, mint a korona szolgái, vélt hivatásuk teljesítésében jártak el, már kötelességévé teszi *A*-nak a gyűlésből való távozást.

A rendőrség helyzete azonban két fontos tekintetben különbözik a közönséges rendzavarókétól. *X* rendőr, midőn *A*-t távozásra szólítja fel és erre unszolja, nem veszélyezteti *A*-nak testét vagy életét; mert *A* bizton tudja, hogy ha a gyűlést elhagyja, nem fogják tovább zaklatni, és ha nyugodtan tűri, hogy elfogják, nem érheti más baj, mint rövid letartóztatás és a tisztviselő előtti megjelenés, ki panaszát törvényszerűen fogja megítélni. Ezenkívül *X* rendőr bona fide gyakorolja azon vélt jogát, hogy eltávolíthatja *A*-t oly helyről, hol nézete szerint *A*-nak tartózkodni joga nincs. *X* és *A* között jogvita van. Ily körülmények között jóhiszemmel lehet úgy érvelni, hogy *A*, *B* és *C* jogosan maradhatnak egyszerű védekező állásban[2] addig, míg ezt a rendőrök

[1] Beatty v. Gillbanks, 9 Q. B. D. 308.

[2] De még az is vitás, hogy a rendőrökkel szemben az ilyen fokú ellentállás is jogos-e. „Törvénytelen tanácsot ad az, a ki azt ajánlja egy nyilvános gyülekezetnek, melyet a rendőrség feloszlatni készül, hogy a résztvevők vállvetve tartsák meg helyeiket; törvénytelen e tanács, ha ellenállásra buzdít, még ha nem is ajánlja az erőszakot. Ha a rendőrség beavatkozott, semmi körülmények között sem volt joguk ellentállani;

súlyos bántalmazása nélkül tehetik. De tegyük fel azt, a mi könnyen megtörténhetik, hogy az Üdv-Hadsereg tagjai a nagyszámú rendőrséggel szemben csak úgy tarthatják együtt a gyülekezetet, ha fegyvert (pl. botot, kardot, pisztolyt) használnak. Világos, hogy nincs joguk ilyen erőszakot alkalmazni. *A* és társainak élete nincs veszélyben; a rendőrt megölni a végből, hogy *A*-nak egy bizonyos helyen való tartózkodási joga biztosíttassék, semmi arányban sincs az *A*-ról elhárítandó jogtalansággal.[1] Ha tehát *A* megszúrja vagy fejbe üti a rendőrt, egyik elmélet szerint sem hivatkozhatik jogos védelemre. Már említettük, hogy *A* és *X* között jogvita van. Ez nem fegyverrel, hanem keresettel elintézendő ügy.

Jegyezzük meg, hogy a feltett eset a rendőrségre nézve a lehető legkedvezőtlenebb. A rendőrség még akkor is jobb helyzetben van, mint a rendzavarók, ha oly gyűlést oszlat fel, mely utóbb törvényesnek bizonyul. Vegyük, hogy a rendőrség, felső parancsra, teljesen elfoglalja és megtölti a teret, melyet az Üdv

jogi kötelességük volt feloszlani s a törvénytelen beavatkozás miatt utólag használni netaláni orvoslataikat ... Ez rendőri hatóság, mely jogi felelősség mellett jár el, a parancsért felelős személyek rendeletére cselekszik, a közbéke fentartásával van megbízva és felső rendeletre joga van gyűléseket feloszlatni, a beavatkozásért azokat illetvén a súlyos felelősség, kik közhivatali jogaik helytelen használatával rendelkeztek ... Uraim, a békés polgárok nem teljesítenek kötelességet, ha vállvetve állanak és a rendőrség felhívására sem oszlanak fel, hanem konokul ott maradnak; nem békés gyakorlatában vannak jogaiknak vagy kötelességeiknek, hanem ellenkezőleg, s ettől kezdve törvénytelen gyülekezetet alkotnak." — Reg. v. Ernest Jones, 6 St. Tr. (n. s.) 783, 811, Wilde C. J. fejtegetése.

[1] Rex v. Fursey, 6 C. & P. 81; 3 St. Tr. (n. s.) 543.

Hadserege használni kiván. Midőn a gyülekezők oda érkeznek, látják, hogy nincs hely, hol a gyűlést megtartani lehetne. A rendőrséget csak a végső erőszak szoríthatja ki. Ezzel az erőszakkal az Üdv Hadserege nem élhet; ha használná, ez még a jogos védelem látszatával sem birna, mert egy bizonyos tér birtokbavételét veszi czélba. Ennek pedig egyedüli helyes útja a biról eljárás.

A régibb esetek, melyek ama kérdést tárgyalják, hogy mennyiben lehet erőszakot használni a birói tisztviselő ellen, ki hatáskörének túllépésével valakit letartóztat, alig alkalmasak a szóban levő kérdés megvilágítására.[1] Ezen esetekben a vitás kérdés, úgy látszik, többnyire nem az volt, hogy *A* ellentállása jogszerű volt-e, hanem az, hogy gyilkosság vagy csak emberölés terheli-e. Van azonban egy vagy két újabb itélet, mely közvetlenül tárgyalja a nyilvános gyűlés tagjainak azon jogát, hogy a feloszlatásnak erőszakkal ellentállhatnak-e. Ezek a döntések, ha helyesen értelmezzük őket, alapjukban nem mondanak ellen az általános elvekből vont eddigi tételeinknek. A Reg. v. Hewlett-esetben[2] kimondott az a szabály, hogy még a bűntevőn is csak szigorúan vett önvédelemből szabad súlyos bántalmat ejteni, a legnagyobb fontosságú. Az 1833-ban Rex. v. Fursey-esetben[3] kelt határozat egyenesen a gyülekezés jogára vonatkozik. Egy azon évben Londonban tartott gyűlésen *A* egy amerikai

[1] L. pl. Dixon's Case, 1 East, P. C. 313; Borthwick's Case, ibid.; Wither's Case, 1 East, P. C. 233, 309; Tooley's Case, 2 Lord Raymond, 1296.

[2] 1 F. & F 91.

[3] 3 St. Tr. (n. s.) 543; v. ö. Criminal Code Commission Report, pp. 43, 44.

zászlót tartott, melyet *X* rendőr elvett tőle; mire *A* megszúrta *X*-et. A 9 Geo. I. c. 31, s. 12 törvény alapján fogták perbe s úgy látszik, a biró így okoskodott: Ha a gyűlés törvényes lett volna, *X*-nek nem lett volna joga a zászlót *A*-tól elvenni, de *A* még ez esetben is szándékos emberölésben vagy gyilkosságban volna bűnös, ha *X* belehal sérülésébe. E döntéssel egybehangzó a Regina v. Harrison-ügyben[1] hozott itélet. Az igen kivonatos hirlapi tudósításban az eljárt biró szájába adott nyilatkozatok talán nem kifogástalanok; de az elv, melyen a vádlott elitélése alapszik, hogy ugyanis egy gonosztevő nem érvényesítheti az utczán való járás jogát olyképen, hogy fellöki vagy fejbevágja a rendőrt vagy a polgárt, ki ennek segítségére van, nemcsak igaz jog, hanem józan gondolat is.[2]

A törvényes jogok érvényesítése végett való fegyverhasználatot nem igazolja az a két döntés sem, melyekkel támogatni akarják.

Az egyik a Beatty v. Gillbanks-perben kelt itélet.[3] Ez csak azt bizonyítja, hogy a törvényes összejövetel nem lesz törvénytelen gyűléssé az által, hogy csendzavarók feloszlatni akarják; más szóval: hogy a békezavarás csak úgy teszi a gyűlést törvénytelenné, ha azt saját tagjai idézik elő, nem pedig ha gyűlést megakadályozni törekvő rendzavarók okozzák.[4]

[1] L. a Times 1887. dezember 19-iki számát.

[2] „Ha a feloszlásra való felhivás, illetőleg a feloszlás megtagadása következtében a rendőrök fejeit betörik, azok, kik ezt cselekszik, saját fejeikkel jutnak válságos helyzetbe, ha perbe fogják őket tettükért. Nincs esküdtszék, mely el nem itélné, nincs biró, ki meg nem büntetné őket. Reg. v. Ernest Jones, 6 St. Tr. (n. s) 783, 811, 812, Wilde biró fejtegetése.

[3] 9 Q. B. D. 308.

[4] Már kimutattuk, hogy az ezen esetben kimondott szabály maga is némi kifogás alá esik.

A másik a M'Clenaghan v. Waters-ügyben kelt döntés.[1] Ebbe kétségtelenül bele lehet értelmezni azt az elvet, hogy a rendőrség, midőn a felsőség parancsára törvényes gyűlést oszlat fel, nem „kötelessége teljesitésében" jár el, s hogy ennélfogva a gyülekezet tagjai a rendőrség ellenére is ragaszkodhatnak a gyűlés megtartásához. Hogy ez a tétel absolute helyes-e, kétséges. De feltétlenül csak annyit mond ki, hogy jogunk gyakorlatában mérsékelt erőszakot alkalmazhatunk az ellen, ki azt akadályozni akarja. De semmiesetre sem mondja ki ez a döntés azt, hogy a törvényes gyülekezet tagja az erőszaknak minden szükséges mértékét használhatja a feloszlatás megakadályozására; nagyon távol áll attól, hogy mentené az Üdv-Hadsereg azon tagját, ki inkább leüti a rendőrt, semhogy u. n. nyilvános gyülekezési jogáról lemondana. Kétes azonban még az is, hogy az említett döntés valóban támogatja-e azon tételt, hogy a törvényes gyülekezet feloszlatásának meggátlása végett mérsékelt erőszakot használhatunk. Az itélet a Beatty v. Gillbanks-ügyben kijelentett elvet akarja követni, nem lehet tehát föltenni, hogy a biróság azon tudatosan túl akart volna menni.

A M'Clenaghan v. Waters esetben eldöntendő kérdés az volt, hogy „a megállapitott tények szerint a rendőrség a felebbezőktől (a salvationistáktól) történt megtámadtatása idején jogositva volt-e beavatkozni a végből, hogy a körmenetet megakadályozza;" más szóval: hogy a salvationista gyülekezet törvényes volt-e? A Beatty v. Gillbanks esettel szemben csak egy válasz volt lehetséges e kérdésre. A biróság

[1] A Times 1882. július 18-iki számában.

igy is felelt. Kimondotta, hogy „a felebbezőknek a körmenetben való részvétele szigorúan törvényszerű cselekedet volt; az a körülmény, hogy a körmenet olyannak tetszett, hogy másokat valószinűleg törvényellenes cselekedetre fog késztetni, nem igazolja a beavatkozást." Legalább is kétséges, hogy a biróság döntésében még egyéb is foglaltatnék; ha pedig úgy itélt, hogy a rendőrséggel szemben használt erőszak mértéke törvényszerű volt, ez az itélet legalább is nincs ellentétben ama kemény büntetéssel, melylyel a Harrison vádlottéhoz hasonló cselekmények sujtatnak.

Tagadhatatlan azonban, hogy a jognak az ellentállóval szemben erőszakkal való gyakorlását csak finom határvonal választja el azon esettől, mikor a megakadályozás elleni erőszak jogtalanná válik; tagadhatatlan az is, hogy ama tárgyban, hogy a törvényes gyülekezet tagjai mily fokú erőszakot fejthetnek ki a gyűlést zavarók ellen, még sok szép probléma megoldásra vár. A hazafi épp úgy, mint a gonosztevő, ki a szabad gyűlekezéshez való jogát megóvandó, a rendőrt megöli vagy megcsonkítja, magán fogja tapasztalni, hogy értékes kisérleti anyaga egy a jogászokat nagyon érdeklő elméleti kérdésnek. De ez a kisérletezés, a biró szigorához képest, kétségtelenül a vádlott szabadságának vagy életének árán fog végbemenni.[1]

[1] Nagy figyelmet érdemel Wilde egész fejtegetése a Reg. v. Ernest Jones-ügyben, 6 St. Tr. (n. s.) 783, 807—816. Igen erős beszéde, melyet a fennálló jog szabatos összegezésének tekinthetünk, tagadja, hogy jogunk volna ellentállani a rendőröknek, kik a kötelességteljesítés bona fide szándékával oszlatnak fel egy oly gyűlést, melyről utóbb kitűnik, hogy nem volt törvénytelen.

HATODIK JEGYZET.

A törvénytelen gyűlés feloszlatására felhívott katonák kötelessége.

1893 szeptember 7-én Barker kapitány egy kis csapat katonasággal arra volt kirendelve az acktoni kőszénbányához, hogy a telepet védelmezze a csőcselék támadása ellen. A botokkal és karókkal felfegyverzett tömeg benyomult a telep udvarába s fenyegetőzve követelte, hogy a katonaság vonuljon vissza. A csoport folyton nőtt. Beverte a háznak, hol a katonák elhelyezve voltak, ablakait és kövekkel dobálta a katonákat. Fel akarta gyujtani az épületet s egy gerenda már tüzet is fogott. A katonaság visszavonult, de végre egy 2000 főnyi csőcselék vette körül. A csoportot feloszlásra hívták fel, felolvastatott a Riot Act. Csak annál több kő röpült a katonák felé, a kőbányát is védeni kellett. Végre, a Riot Act felolvasása után egy óra mulva, Barker kapitány tüzet parancsolt. A tömeg szétment, de egy-két jelenlevő, ki nem is vett tevékeny részt a zendülésben, agyon volt lőve. A katonaság magatartását egy bizottság vizsgálta meg, melynek lord justice, későbbi lord Bowen is tagja volt. Jelentésének alant közölt része majdnem birói tekintélyű megállapitása annak, hogy mi a katonaság kötelessége, ha zavargó tömeg feloszlatására hivatik fel:

„Áttérünk ama főfontosságú kérdés vizsgálatára,

hogy jogosan lőtt-e a katonaság a tömegre. A világosság kedvéért röviden ismertetnünk kell a kérdésre vonatkozó jogszabályokat. Angol jog szerint mindenki tartozik a zavargás elnyomásában segédkezni. De az elnyomásra használandó erőszak foka a zavargás minőségétől függ; mérsékeltnek, az eset körülményeihez és a czélhoz mértnek kell lennie.

„Az emberölést csak az mentheti, ha személyeket vagy vagyont bizonyos erőszakossági bűntettek ellen kell megvédeni; ha zendülő csoportot kell feloszlatni, mely feloszlatás nélkül veszélyes volna; vagy ha oly személyek, kik a Riot Act elleni engedetlenség miatt felonybe estek, a feloszlatásnak vagy elfogatásuknak ellenszegülnek. Az ackton-halli zendülő csapat veszélyes volt, mert nyilvánvaló czélja az volt, hogy felgyujtsa és súlyosan károsítsa a kőszénbányavagyont s e terv kivitele közben személyükben akarta megtámadni a bányatelepen tartózkodókat. Oly csapat volt tehát, mely a felony fokát elérő komoly erőszakkal fenyegette a személyt és a vagyont, a mi minden békés polgár kötelességévé tette az erőszak elhárításában való segédkezést. A személy- és vagyonkárosítás elhárításának e szüksége a rend fentartására ügyelők részéről igazolttá tette még a halálos fegyverek használatát is.

„E jogszabálylyal szemben a katonatiszteknek és katonáknak nincsenek ugyan kiváltságaik, de az külön kötelességeket sem ró reájuk. A közrend helyreállítására kiküldött katona nem egyéb, mint rendszeresen felfegyverzett polgár. Ha szükség nélkül embert öl, nem védekezhetik katonai minőségével. A tisztviselők és rendőrök is az eset szükségletei szerint tartoznak a hadierő segélyét igénybe venni vagy mellőzni. A katona csak fegyverének használatával működhetik.

Fegyverei halálosak. Használatuk az élet és test veszélyeztetésével jár, és ma, a javitott lőfegyverek és tökéletesitett lőszerek korszakában e használat némileg veszélyezteti a távolabb álló, talán ártatlan nézőket is. Azoknak segitségre hivása, kik csak ily súlyos feltételek mellett léphetnek közbe, végső eszköze legyen a polgári hatóságoknak. De ha a segitségül hivás megtörtént és a katonaság közreműködése szükségessé vált, a segitség megtagadása jogunk értelmében vétség volna.

„A katonaság, ha egyszer közreműködésre hivatott fel, elejétől végig azon szabályt tartozik szem előtt tartani, hogy bátran meg kell tennie mindent, a mi a közveszélyű cselekmények meggátlása végett feltétlenül szükséges, de eljárásában minden lehető gondot és körültekintést kell kifejtenie. Nincsenek minden esetre kiterjedő vagy minden képzelhető lehetőséget előrelátó szabályaink. Az egyik üdvös szokás az, hogy a katonaságot polgári tisztviselő kiséri. A polgári tisztviselőnek ilyen alkalommal való jelenléte nem törvényes szabály ugyan, de igen nagyfontosságú dolog. A katonaság talán messziről jön. Valószinű, hogy nem ismeri a helyi külön viszonyokat. Hirtelen lép a működés terére és reászorul a helyi hatóság tanácsára, mely valószinűleg be van avatva az eset részleteibe. De bár a polgári tisztviselő jelenléte fölötte értékes és fontos, távolléte még sem változtat a katona kötelességein, nem bénithatja eljárását, hanem csak annál óvatosabbá teheti a rendszabályok alkalmazásában. Angol jog szerint a katonatiszt nincs jogositva tűrni, hogy jelenlétében bűnös erőszakoskodás követtessék el, s ezen mit sem változtat az, hogy nincs polgári tisztviselő a helyszinén.

„Az a kérdés, hogy kell-e lőni a zendülő tömegre, a mint már mondottuk, az eset körülményei szerint döntendő el. Hogy a lövés jogszerű legyen, ahhoz a szóban levő zendüléshez hasonló esetekben az kell, hogy az említett komoly és erőszakos bűntett megakadályozása vagy megelőzése szükségessé tegye a lövést; de ilyenkor késedelem és halogatás nélkül meg kell tenni. Ha világos, hogy szükség van reá, a katona köteles a kellő vigyázattal lőni, úgy hogy ne okozzon nagyobb sérelmet, mint a mennyit a személy és vagyon védelme okvetlenül megkíván. A katonai szabályok azt rendelik, hogy be kell várni a polgári tisztviselő felhívását; az észszerűség és a tapintat ajánlatossá teszi e gyakorlatot, de a tisztviselő megkeresésének a törvény nem tulajdonít joghatályt. A tisztviselő helytelen kívánsága nem igazolja a lövést; viszont e kivánság hiánya nem menti a tisztet, ha nem lövet, mikor szükség van reá.

„A Riot Act nem érinti az angol jog fenti szabályait. Egyedüli folyománya az, hogy ha a felhivás után egy óra mulva a csoport fel nem oszlik, ez felony; a a felonicus gyülekezetnek feloszlatása pedig, ha emberhalál árán történik is, törvényileg igazoltnak van kimondva. Az ackton-halli esetben a Riot Act u. n. felolvasásától a lövésig nem telt el egy óra. A Riot Act alapján tehát nem lehet a lövést jogosultnak tekinteni, a minek bővebb kifejtését itt mellőzhetjük. De az a körülmény, hogy a felolvasás után nem telt el egy óra, nem fosztja meg a katonaságot ama jogától, hogy lőhet, ha erőszakoskodást kell megelőznie. Polgári és katonai jogai. érintetlenek. Barker kapitánynak és embereinek igazolása kizárólag a common law kérdése. Felonicus cselekmény meggátlása

vagy megelőzése tette-e szükségessé azt, a mi történt, és nem történt-e több, mint a mi szükséges volt? Közönséges tapintattal és óvatossággal jártak-e el, tehát nem okoztak-e az elkerülhetetlennél nagyobb sérelmet?

„Ha e két feltétel megvolt, akkor a katonaság nem felelős azért, hogy ártatlanok szenvedtek. Ha a lázadók vezetőjét ily körülmények között lőtték agyon, ez büntetlen emberölés. Az ártatlan, kit ily körülmények között megöltek, hacsak gondatlanság nem történt, véletlenségből halt meg. E büntetlenség jogi oka nem az, hogy az ártatlan ember magának tulajdoníthatja az esetet, mert előfordulhat — bár ez nem lesz gyakori eset — hogy nem volt tudomása a veszélyről és nem terheli még vigyázatlanság sem. Egyedüli oka az, hogy a fegyverét használt katona szorosan törvényes kötelességet teljesített.

„Az ackton-halli eset körülményeiről felvett bizonyítékok kétséget kizáróan meggyőztek bennünket, hogy a katonaság nagy zavarban volt. Fele a nostelli bányához vonulván vissza, a sereg száma oly csekély lett, hogy, kivált éjnek idején, nehéz volt neki a bányaépületeket megvédelmezni. A zendülők nehány óra mulva megbarátkoztak a katonaság jelenlétével és kihivók kezdtek lenni. Minden békités sikertelen maradt. E közben beállott az éj s Barker kapitány alig volt képes megitélni, hogy hányan rohanják meg, nincs-e körülfogva vagy megkerülve. A polgári tisztviselő hatszor-hétszer megintette a tömeget. A Riot Act hasztalanul olvastatott fel. Az első lövésnek sem volt sikere. A bányavagyon több értékes része már égett; a katonaság csak nehezen birta távol tartani a botokkal és dorongokkal felfegyverzett tömeget,

mely feloszlani nem akart, a hol csak lehetett, a bányaépületekbe nyomult, a helyszinére ért tüzi szivattyút kövekkel támadta meg és záporként szórta a lövegeket. A katonaság, hogy a bánya megostromlását és saját bekeríttetését megakadályozza, kénytelen volt lehetőleg közel lenni a Green Lane felőli bejárathoz; másként a zendülők a sötétben erőszakkal benyomulhattak volna. A visszavonulás, a mint már jeleztük, annyi lett volna, mint a bánya hátsó, üzlethelyiségeit a gyujtogatásnak és az erőszaknak engedni át. Várakozó állásban nem maradhatott, mert ezzel saját embereit tette volna ki a sebesítésnek és csonkitásnak. A minden oldalról megdobált kapitánynak, azt hiszszük, az adott viszonyok között nem volt más választása, mint lövetni; Hartley úr pedig, nézetünk szerint, köteles volt erre felhívni őt.

„Nem várhatjuk, hogy azok közül, kik a Green Lane-ben összeverődött tömegben jelen voltak, de a zendülésben tevékeny részt nem vettek, sokan elfogadják nézetünket. Ezeknek akkoriban nem volt módjuk a katonaság és a bánya veszélyes helyzetét megitélni. De sem a bántalmazott ártatlanok iránti résztvétünk, sem a feletti sajnálkozásunk, hogy a featherstoni fegyveres erő csekélysége és a polgári tisztviselő későn megjelenése ennyire juttatta a dolgot, nem leplezheti előttünk azt a tényt, hogy a végső pillanatban, mikor a katonaság lőtt, e tett szükséges volt. Nem hallgathatjuk el elismerésünket a katonaságnak ily körülmények között tanusitott szilárdságától és fegyelmétől. Mi alapot sem találtunk azon feltevésre, hogy a lövés, ha tényleg szükséges volt, nem a kellő gonddal és körültekintéssel történt. A sötétségben lehetetlen volt gondosabb különbséget

tenni a rendzavarók és a békések között, és megjegyzendő, hogy még az első lövéseknek is csak csekély vagy semmi eredménye sem volt az irányban, hogy a tömeg visszavonulásra bírassék. Ha felfogásunk, a mint hiszsztük, helyes: ebből az következik, hogy a katonaságnak joga volt lőni."[1]

[1] Report of the committee appointed to inquire in to the circumstances connected with disturbances at Featherstone on the 7th of September 1893 (C. 7234).

HETEDIK JEGYZET.

Az „alkotmányellenes" törvény értelme.

Az „alkotmányellenes" kifejezésnek, törvényre alkalmazva, legalább három különböző jelentése van, a szerint, hogy milyen alkotmányra vonatkozólag használjuk.

I. Ha angol törvényre alkalmazzuk, egyszerűen azt jelenti, hogy a szóban levő törvény, például az 1869-iki Irish Church Act, a szóló nézete szerint ellenkezik az angol alkotmány szellemével; nem jelentheti sem azt, hogy törvénysértés, sem azt, hogy érvénytelen.

II. Ha oly törvényre vonatkozik, melyet a franczia parlament fogadott el, azt jelenti, hogy a törvény, mely például az elnök hivatalának tartamát hosszabbítja meg, ellenkezik az alkotmány szövegével. Nem szükségképen azt jelenti e kifejezés, hogy a szóban levő törvény érvénytelen; mert éppen nem bizonyos, hogy franczia biróság meg fogja tagadni valamely törvény alkalmazását azért, mert alkotmányellenes. A szó, ha franczia ember használja, valószinűleg, bár nem szükségképen, helytelenitést akar kifejezni.

III. Ha a kifejezés az amerikai congressus valamely törvényéről használtatik, egyszerűen azt jelenti, hogy a törvény meghaladja a congressus hatáskörét és ennélfogva érvénytelen. Ezen esetben a kifejezés talán nem is helytelenitő. Az amerikai polgár következetlenség nélkül mondhatja, hogy a congressus valamely törvénye jó és nézete szerint az ország javára szolgálna, de, fájdalom, „alkotmányellenes", vagyis *ultra vires* való és érvénytelen.

NYOLCZADIK JEGYZET.

A svájczi foederalismus.[1]

A felületes szemlélő a svájczi szövetség alkotmányát az Egyesült-Államok alkotmányának kisebbített utánzatának nézhetné. Kétségtelen is, hogy a svájczi államférfiak 1848-ban egy-két intézményben, nevezetesen az államtanács vagy senatus alakításában, tudatosan követték az amerikai előzményt. De a svájczi foederalismus mégis Svájcz történetének természetes fejleménye, s a jellege oly sajátszerű, hogy megérdemli a gondos vizsgálatot.

A mai Svájcz intézményeiben három eszme uralkodik.

Az első a nemzetnek kétségtelen, közvetlen souverainitása.

Svájczban a nép akarata, ha alkotmányos módon jut kifejezésre, elismerten a legfelső. E felsőséget egyik politikai párt, az államhatalom egyik tényezője sem vonja kétségbe. A nemzeti intézmények demokratikus alapjának megváltoztatására egyik sem gondol. Svájczban nincs factio, mely, miként a franczia reactionariusok, a köztársaság megdöntésére törne. Nincs államrész, mely, miként a csehek Ausztriában vagy a francziák

[1] Lowell, *Governments and Parties in Continental Europe*, 180–336. ll. Orelli, Das Staastrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft; Marquardsen's *Handbuch des öffentlichen Rechts*, V. I. 2.

Elszászban, hütelen volna a központi államrendhez, vagy ilyesmivel volna gyanusitható. De Svájczban a nemzetnek nemcsak fensősége, hanem közvetlen uralma is el van ismerve nemcsak elméletileg, de a gyakorlatban is. A kormányzat és a nép közötti ellentétnek hajdani érzülete eltünt. A kormányzat összes tényezői, ideértve nemcsak a végrehajtó, hanem a törvényhozó testületeket is, a nemzet közegeiül vannak elismerve; a nép közvetlenül befoly minden fontos törvényhozási cselekvésbe. Szóval, a nemzet oly értelemben souverain, a milyen értelemben souverain volt egy hatalmas király vagy királyné azon időkben, mikor az európai államokban a monarchia volt az uralkodó kormányforma. Legjobban megvilágithatjuk a svájczi népnek a kormányban vagy a parlamentben szereplő képviselőihez való viszonyát, ha azt mondjuk, hogy körülbelül oly helyzetben van, mint hajdan Erzsébet angol királyné. A királyné, bármily hatalmas volt, mégsem volt zsarnok, de utolsó fokon tényleg ő kormányozta az országot, a miniszterek pedig szolgái voltak, kik az ő politikáját valósitották meg. A királyné közvetlenül nem hozott törvényeket, de vetója által és egyéb eszközökkel irányozta az egész fontosabb törvényhozást. Ez nagyjában a svájczi nép helyzete is. A szövetségi kormány és parlament a néphelyeselte politikai irányt követi. A „referendum“ neve alatt a nép vetót gyakorol a törvényhozás végzeményeivel szemben; sőt újabban az „initiativa“ czimén kisérlet történt többé-kevésbbé közvetlen nép-törvényhozás létesitésére is. Akármilyen a svájczi intézmények értéke: a bennük uralkodó eszme világos; a nemzet a fejedelem, a kormány és a törvényhozás tagjai pedig a nemzet ügynökei, miniszterei.

A második eszme, melyet a svájczi intézmények

uralnak, az, hogy a politika: ügyviselés. A svájczi kormányzás olyan, mint a meghatalmazási ügyködés; alkalmas emberek vezetik a nemzet ügyeit, a nemzet akaratát valósítván meg.

A harmadik, legeredetibb svájczi conceptio, melyet más alkotmányrendszerekhez szokott ember csak nehezen fog megérteni, az, hogy politikai pártok létezése nem vezet szükségképen pártkormányzatra.

Ezek az elvek vagy eszmék uralkodnak a svájczi intézményekben; szorosan összefüggnek egymással, áthatják és nagyrészt meg is magyarázzák a svájczi államszervezet egyes részeinek működését. Az alkotmány egyes vonásai persze minden foederalis kormányzatban feltalálhatók; de különös jellegét ama három eszme adja meg, melyekre az olvasó figyelmét felhívtam. Hogy ez így van, ki fog tünni a svájczi alkotmány részletesebb vizsgálatából.

I. *A szövetségtanács.* — Ez a testület, melyet Angliában miniszteriumnak neveznénk, hét tagból áll, kiket a svájczi szövetséggyűlést (congressust) alkotó országgyűlésnek e czélból együttesen ülésező két kamarája első ülésében választ. A tanácsosok hivatala három évig tart; a szintén három évre választott szövetséggyűlés első ülésében választatván meg, a következő szövetséggyűlés első üléséig maradnak helyeiken, a mikor is új választás történik. A tanácsosokat nem kell a szövetséggyűlés tagjai közül választani, de ez tényleg így szokott lenni; képviselői állásukat a választással elvesztik ugyan, de minthogy résztvehetnek mind a két ház vitáiban, tényleg a parlament tagjainak tekinthetők. A tanácsra nagy hatalomkör van ruházva. Végrehajtó közege a szövetségnek s hatásköre kiterjed mindazon ügyekre, melyek természetszerűen a nem-

zeti kormányzat teendői. Sok esetben még birói functiókat is teljesit, a mit az angol vagy amerikai ember különösnek fog találni. A „közigazgatási jog“ sok kérdése a tanácshoz van utalva, de sok olyan ügy is, a melyet Angliában vagy Amerikában szigorúan joginak szoktak tekinteni. Így néhány évvel ezelőtt a tanács döntötte el, hogy mily jogai vannak az Üdv Hadseregének a nyilvános gyülekezésre, hogy a kantonok törvényhozása e gyülekezést megtilthatja vagy szabályozhatja-e és mily mértékben. A tanácshoz tartozik a kantonok alkotmányainak vagy ezek módositásának szentesitése is; ő dönti el, hogy az ily alkotmánynak egyes rendelkezései megegyeznek-e a szövetségi alkotmánynyal. A tanács az egész foederalis rendszer központja; ő van hivatva a kantonok és a szövetségi vagyis nemzeti kormányzat között a jó viszonyt fentartani s általában az egész országban a rend biztositásáról és végső sorban a jog megóvásáról gondoskodni. A tanács vezetése alatt áll az egész külügy, ez pedig, a svájczi külön viszonyok között, a kormány legfontosabb és legnehezebb feladatai közé tartozik.

A szövetséggyűlés, bár választja a tanácsosokat, nem bocsáthatja el őket, ennyiben tehát a tanács független testületnek mondható; de más tekintetben a tanács nem az. Kötelessége: a szövetséggyűlésnek s végső sorban a nemzetnek politikáját végrehajtani, a mint a jó üzletember teljesiti megbizója rendeleteit. Sok olyan ügyet, melyben tényleg a tanács határoz, alkotmányszerűen elláthatná maga a szövetséggyűlés is; de ez rendszerint a tanácsra hagyja az ügyvitelt. Azonban a tanács jelentéseket tesz a szövetséggyűlésnek, és ha ez valamely tárgyban dönt, határozata meg is valósitandó. Ha a javaslatok vagy törvények, melyeket

a szövetséggyülés előtt inditványoztak, elvettetnek, vagy ha a tanács hozzájárulásával a kamarákban elfogadott törvényt a nép referendum útján elveti, ebből nem következik, hogy a tanácsnak vagy az egyes tanácsosnak le kell mondania. A tanács továbbá, bár tagjait a szövetséggyülés választja, és így általánosságban egyetértésben kell lennie e testület nézeteivel, nem képvisel valamely parlamenti többséget, miként az angol vagy a franczia miniszterium. A három évre választott tanácsosok újból megválaszthatók, a mi rendesen meg is történik. Ennek következménye az, hogy némelyik tanácstag tizenhat és több évig is maradhat hivatalban; ennek eredménye pedig, hogy a tanács jellege csak lassan változik. Mondják, hogy voltak esetek, mikor a parlament többsége és a tanács többsége más-más párthoz tartoztak, s hogy az általános politika körüli e nézeteltérés nem okozott bajt. Valósággal a tanács nem kabinet, hanem ügyviselő hivatal, melynek az u. n. szövetségi elnök, ki a tanács tagjai sorából évenkint választatik, csupán vezetője. Egy nagy részvénytársaság igazgatóságához lehet hasonlitani, melyet a társaság tagjai választanak. Az ilyen igazgatóságnak bizonyos tekintetben nincs önálló hatalma. Ha a részvényesek többsége jónak látja, mindig megvizsgálhatja ügyködését és módosithatja az üzlet irányát. Más tekintetben, tudjuk, az igazgatóság majdnem független az ellenőrzéstől. A míg az ügyek jól vagy csak tűrhetően is mennek, a részvényesek nem kivánnak beavatkozni és gyakorlatilag nem is avatkozhatnak be. Tudják, hogy az igazgatók tanult, tapasztalt emberek, a részvényesek pedig nem ilyenek, és hogy az ügyvezetésbe való avatkozás csak veszélyeztetné a társulat virágzását. Így van ez a szövetségtanácscsal

is. Függősége erőt ad neki. Nem juthat összeütközésbe a szövetséggyűléssel; állandó testület tehát, mely a közügyeket vezeti. Ügynökök testülete, mely az állam dolgait kezeli.

Érdemes hosszasabban foglalkoznunk a svájczi tanács vagy hivatal szervezetével és jellegével, mert oly végrehajtó hatalmat látunk benne, mely épp úgy különbözik az angol és a franczia kabinet-kormányzattól, mint az amerikai elnök-kormányzattól. Nem képvisel uralkodó politikai pártot, miként az angol kabinet, legalább egyenesen és közvetlenül nem. Nincs kitéve annak, hogy akármikor elbocsátják. Tagjai hosszabb ideig maradnak hivatalban, mint a mennyi ideig egy angol mintszterium vagy egy amerikai elnök maradni remélhet. De azért a tanács, bár egészen más, mint egy kabinet, mégis parlamenti kormány.[1] Nincs neki, miként az amerikai elnöknek, saját független hatalma, mely népválasztáson alapulván, túlmehet a törvényhozásén, sőt ellenkezésbe is juthat vele. Svájcz alkotmányának története 1848 óta nem mutat a kormány és a törvényhozó testület között oly összeütközéseket, a milyenek az Egyesült-Államokban nem egyszer előfordultak. A tanács helyzete, ha történeti hasonlatosságot keresünk, leginkább emlékeztet a Cromwell-féle „Instrument of Government“ szerinti államtanácsra; helyzete majdnem olyan, a milyen ezen államtanácsé lett volna, ha az „Instrument of Government“, a parlamenti ellenzék kivánságához képest, úgy módosíttatik, hogy a parlament a tanács tagjait újból megválaszthatja.[1] Ha újabbkori parallelát keresünk,

[1] L. fentebb a III. jegyzetet.

[1] L. *„Constitutional Bill of the First Parliament of the Protectorate“*, cap. 39; Gardiner, *Constitutional Documents of the Puritan Revolution*, pp. 366, 367.

talán feltalálhatjuk azt az angol polgári szolgálatban. A tanács tagjai, miként az angol kormányzat permanens főnökei, tisztviselők, kik állandó hivatalt viselnek, szorosan vett államszolgák, és kiknek kötelessége oly rendszabályokat és oly politikát is keresztülvinni vagy keresztülvitetni, melyeket nem maguk terveztek és melyeket talán nem helyeselnek. E hasonlat annál tanulságosabb, mert Svájczban, részletesen szervezett polgári szolgálat hiányában, a tanács tagjai tényleg inkább a polgári tisztviselőknek, mint a minisztereknek teendőit végzik.

II. *A szövetséggyűlés.* — Kétségtelen, hogy a parlament bizonyos tekintetben az amerikai congressus mintájára van alakitva. Vannak azonban teendők, melyeket az országgyűlés két háza együttes ülésben intéz el. Már emlitettük, hogy ez a közös gyűlés választja a szövetségtanácsot vagyis a miniszteriumot. Ezenkívül a szövetséggyűlés bizonyos közigazgatási kérdésekben végső felebbviteli fok a tanácscsal szemben, a milyenfajta képviselőtestületet mi angolok egyáltalában nem ismerünk. A szövetséggyűlés fő functiója azonban a tanács jelentéseinek tárgyalása és a törvényhozás. Évente csak rövid ülést tart és szigorúan az ügyek ellátására szorítkozik. Az általa elfogadott törvényeket a nép, referendum útján, hatálytalanokká teheti. Tagjai úgyszólván mindig újból választatnak meg; kétségtelenül a legrendesebb és legügyszeretőbb parlamentek egyike.

A szövetséggyűlés két kamarából vagy házból áll.

Az államok háza vagy, a mint helyesebben nevezhetjük: a senatus, a kantonokat képviseli, melyek szabály szerint két-két tagot küldenek,

A nemzetgyűlés, miként az amerikai képviselőház,

közvetlenül a polgárokat képviseli. Tagjainak száma a népesedés növekvésével emelkedik; a kantonok népességük arányában vannak képviselve.

Egy fontos tekintetben a szövetséggyűlés különbözik az amerikai congressustól. Az Egyesült-Államokban eddig a senatus volt a befolyásosabb ház. Svájczban az alkotmány alapítói az államok házának olynemű tekintélyt szántak, a milyen az amerikai senatusé. Ez a várakozás meghiusult. Az államok házának mindig csak másodrendű szerepe volt az alkotmányban és hatalma sokkal csekélyebb, mint a nemzetgyűlésé. Ezt különféle okokkal magyarázzák. Az államház tagjait a képviselt kantonok fizetik. Megbizásuk tartamát, rendesen rövid időre, minden kanton külön állapítja meg. Az államok házának nincsenek külön teendői, miként az amerikai senatusnak; minek eredménye az, hogy a vezető államférfiak nem itt, hanem a nemzetgyűlésben keresnek működési tért. Azonban az államok házához fűzött várakozások meghiusultának egyik oka elkerülte a svájcziak figyelmét. A szövetségtanács vagyis miniszterium helyzete és teendői, állandósága és a szövetségi parlamenthez való viszonya tette lehetetlenné a kantonokat képviselő háznak, hogy oly tekintélyre tegyen szert, mint az amerikai államok háza. A svájczi államház alárendelt helyzete figyelmet érdemel. Az alkotmánynak e testületre vonatkozó rendelkezései azok közé tartoznak, a melyek külföldi állam tapasztalatai alapján készültek s talán éppen ezen okból nem illettek a svájczi nemzeti intézmények közé.

III. *A szövetségi biróság.*[1] — Ezt a biróságot oly állam

[1] Lowell, II. p. 214 Orelli, pp. 38—44.

férfiak szervezték, kik ismerték ez Egyesült-Államok legfelső ítélőszékének fontosságát és tekintélyét; de a szövetségi biróság már elejétől kezdve egészen más, sokkal kevésbbé hatalmas testület volt, mint az amerikai legfelső itélőszék. Tizennégy biróból és ugyanannyi helyettesből áll, kiket hat évre választ a szövetséggyűlés, mely egyúttal a biróság elnökét és alelnökét is kirendeli. Hűtlenségi perekben és oly ügyekben, melyeket mi nagy bűntetteknek és vétségeknek neveznénk, büntető hatásköre van, bár ebbeli tevékenysége ritkán vétetik igénybe. Hatásköre kiterjed azon perekre is, melyek a szövetség és a kantonok, valamint az egyes kantonok között merülnek fel és egyáltalában mindazon perekre, melyekben a szövetség vagy a kanton ügyfél. Ítél közjogi kérdésekben is, és a szövetségi törvényhozás fokonként valóságos felebbviteli biróságot alakított belőle szemben a kantonok biróságaival, mindazon ügyekben, melyekben a szövetségi törvények alkalmazandók és melyekben a per tárgya 3000 frankot meghalad.

Ezenkívül e birósághoz tartoznak a polgárok alkotmányos jogainak megsértése miatti panaszok is, még pedig tekintet nélkül arra, hogy a megsértettnek állított jog a szövetségi vagy kantoni alkotmányra támaszkodik-e.

A biróság felállításának eredeti czélja az volt, hogy döntsön, vagyis inkább birói kijelentéseket tegyen a közjog vitás kérdéseiben; de, a viszonyok kényszere alatt, túlterjesztették hatáskörét azon a korlátokon, melyeket annak a svájczi alkotmány alapitói vontak. De azért a szövetségi biróság, bár hatásköre terjedelmes és kissé ingadozó, távolról sem gyakorol oly jogokat, mint az Egyesült-Államok legfelső itélőszéke.

A „közigazgatási jog“ kérdéseiben nincs jurisdictiója, ezek a szövetségtanácsnak és utolsó fokban a szövetséggyűlésnek vannak fentartva;[1] a „közigazgatási vita“ kifejezés pedig igen tág értelmezést nyervén, a biróságtól el lett vonva „az ügyek egy egész nagy sorozata, milyenek a kereskedés joga, a kereskedelmi szerződések, a fogyasztási adók, a vadászati törvények, az iparképesitési jog, a gyárügy, a bankjegyeknek, a súly- és mértéknek kérdései, a nyilvános elemi iskolák, az egészségügyi rendőrség és a kantoni választások kérdései“,[2] a melyek *prima facie* hatáskörébe tartozóknak látszanak. Ezenfelül a biróság csak kantoni törvényt tekinthet alkotmányellenesnek és veheti ennélfogva érvénytelennek, de a szövetségi törvényhozást érvényesnek tartozik elfogadni.[3]

A szövetségi biróság tagjait a szövetséggyűlés választja, rövid időtartamra. A biróság egyedül áll, nem pedig egy nemzeti birósági szervezet élén. Itéleteinek végrehajtására nincsenek saját közegei. Első sorban a kantoni hatóságok foganatositják, ha pedig ezek nem tesznek eleget kötelességüknek, a szövetségtanács.[4] A szövetségi tisztviselőkre csak hiányos felügyeleti joga van a szövetségbiróságnak. A polgár perbe foghatja ugyan a tisztviselőt, de láttuk, hogy a biróság el van zárva a közigazgatási viták megitélésétől; ha pedig a szövetségtanács és a szövetségi biróság között hatásköri összeütközés merül fel,

[1] L. a svájczi alkotmány 85. cz. 12. §-át és 113. czikkét.
[2] Lowell, p. 218.
[3] L. a svájczi alkotmány 113. czikkét; Brinton Coxe, *Judicial Power and Unconstitutional Legislation*, p. 86.
[4] Adams, *Swiss Confederation*, pp. 74, 75.

azt nem a biróság dönti el, hanem a szövetséggyülés, mely bizonyára a szövetségtanács hatáskörének lesz hajlandó kedvezni. Semmiesetre sincs joga a szövetségbiróságnak ily kérdésben saját hatáskörének terjedelmét eldönteni.[1] Ily viszonyok között nem lehet csodálnunk, hogy e biróságnak nincs oly tekintélye, mint az Egyesült-Államok legfelső itélőszékének. Meglepő azonban, hogy a szövetségi biróság hatásköre, e fórum kedvezőtlen viszonyai mellett is, a foederalismus benső természeténél fogva, évről-évre terjeszkedett. Így a vallásszabadságnak és a felekezetek jogainak kérdése 1893-ig a szövetséggyülésnek volt fentartva; ezután a szövetségi biróság hatáskörébe vitetett át. E tényből és a szövetségi biróságnak, tanácsnak és gyülésnek egymáshoz való egész viszonyából oly kérdésekben, melyek nálunk vagy az Egyesült-Államokban okvetlenül a rendes biróságokhoz tartoznának, azt láthatja az olvasó, hogy az angol értelemben vett „joguralom" és a hatalmak megosztásának némely continentalis államban divó elmélete Svájczban csak csekély mértékben van elfogadva.[2]

IV. *A referendum.*[3] Míg a szövetségi biróság és az államok házának szerkezetében az amerikai minta befolyására akadunk, a referendum, a mint az Svájczban fennáll, belföldi termék, mely ott teljesebben és

[1] Lowell, p. 220.

[2] Lowell, pp. 218, 219.

[3] Lowell, II., 12. fej.; Adams, *Swiss Confederation,* VI. fej. A referendum, ha nem is e név alatt, az amerikai unio több államában különféle ügyekben alkalmazásban van. Az Egyesült-Államok alkotmányában annak, vagy megfelelő intézménynek nyoma sincs. V. ö. Oberholtzer, *Referendum in Amerika.*

nagyobb terjedelemben fejlődött ki, mint bármely más államban. Mellőzve minden részletet és csak úgy tekintve a referendumot, a mint az Svájczban tényleges alkalmazásban van, úgy határozhatjuk azt meg, hogy oly intézmény, melynélfogva minden alkotmányváltoztatás, módositás és minden szövetségi törvény, melyet a svájczi polgárok nagyrésze fontosnak tart, csak úgy léphet véglegesen hatályba, ha az a polgárság szavazata alá bocsáttatik és a tényleg szavazók többsége által helybenhagyatik. Kiegészíthetjük e meghatározást azzal, hogy az ilyképen szentesítés végett a nép elé terjesztett alkotmánymódositás csak úgy léphet hatályba, ha azt a szavazópolgároknak és egyúttal a kantonoknak többsége helyesli. Meg kell jegyeznünk azt is, hogy a referendum, különböző alakokban, *egy* kanton kivételével egész Svájczban fennáll s így az ma a svájczi constitutionalismus lényeges sajátságának tekinthető. A referendum tehát valóságos nép-veto. A svájczi polgárságot a törvényhozás megakasztásának egészen azon hatalmával ruházza fel, melyet az angol fejedelem elméletben még ma is bír, valaha pedig, pl. Erzsébet korában, tényleg gyakorolt. Törvényjavaslat csak úgy válhatik törvénynyé, ha királyi szentesitést nyer. Köznyelven a fejedelmi szentesités megtagadását úgy fejezhetjük ki, hogy a korona vetóval él a javaslat ellen. A korona eljárását szabatosabban úgy jelöljük meg, hogy a király visszautasította vagy elvetette a javaslatot; a mint a főrendi- vagy a képviselőházról is ezt a kifejezést használjuk, ha valamelyikök nem szavazza meg a javaslatot.

Lényegileg ebben a helyzetben vannak a svájczi polgárok is, ha a szövetségi gyűlésben elfogadott vala-

mely törvény helyeslés vagy elvetés végett eléjük terjesztetik. Ha hozzájárulnak, törvény lesz belőle; ha megtagadják hozzájárulásukat, vetóval éltek, szabatosaabban szólva: a javasolt törvény nem ment keresztül, tényleg nem vált törvénynyé.

A referendumnak kizárólag negativ hatása van. Sok kanton alkotmányában, és most már a szövetségi alkotmányban is, bizonyos mértékben kiegészíti azt az u. n. initiativa, melynélfogva bizonyos számú polgár törvényjavaslattal léphet fel és ha a törvényhozás inditványukat elutasitja, népszavazást követelnek.[1] Az initiativa, legalább a szövetségi alkotmány körében, eddigelé még kevéssé van kipróbálva. Méltán kételkedhetünk, hogy bármily körülmények között is sikeres törvényhozási módszer lehetne. Itt csak azt kell róla megjegyeznünk, hogy habár az initiativa a referendumnak sem elméletileg, sem gyakorlatilag nem szükséges folyománya, mégis mind a két intézmény mutatja, hogy a svájczi polgárság mily módon vesz közvetlenül részt a törvényhozásban.

Ha a referendumot az alkotmány többi részeivel és a svájczi foederalismus általános jellegével kombináljuk, az két eredményre látszik vezetni.

Először, megváltoztatja mind a törvényhozásnak, mind a végrehajtó hatalomnak helyzetét. Nyilvánvaló, hogy a szövetséggyűlés és a szövetségi tanács a svájczi nép ügyviselői lettek. Ezen állapot csökkenti ugyan a svájczi államférfiak hatalmát, de növelheti függetlenségüket. Valamely tanácstag vagy maga a tanács javaslatot terjeszt elő, melyet a törvényhozás elfogad. Tegyük fel, hogy a nép elé terjesztik, de

[1] Lowell, p. 280

ez elveti, a mi gyakori eset. A tanács és a szövetséggyűlés meghajol a nép döntése előtt és ez semmi árnyékot sem vet reá. A tanács vagy a törvényhozás tagjainak nincs okuk leköszönni; gyakran megtörtént, hogy a választók, bár a szövetséggyűlésnek ítéletük alá bocsátott törvényeit visszautasították, újból megválasztották azokat, kiknek törvényhozását helytelenítették. Másrészt az egyes politikusok, kik bizonyos rendszabályokat éppen azért javasolnak, mert az a körülmény, hogy e javaslatok törvénynyé nem lesznek, nem vonja maga után a lemondást vagy a hivatalból való elmozdítást, nyiltan kimondhatják politikai nézeteiket még akkor is, ha ezek nem egyeznek a nép véleményeivel. Másodszor a referendum nem kedvez a pártkormányzat alakulásának. A választók nem tartják szükségesnek, hogy a tanács vagy akár a szövetséggyűlés szigorúan valamely pártot képviseljen. A hol maguk a polgárok megakaszthatják a helytelennek tartott törvényhozást, ott aránylag csekély fontosságú, hogy némely képviselőik oly politikai nézeteket vallanak, melyeket ez idő szerint a választóközönség többsége nem tart üdvöseknek. Ezenkívül a törvényhozásban való részvétel arra szoktatja a svájczi polgárokat, hogy a javaslatokat tartalmuk szerint ítéljék meg. Mindenesetre kevésbbé lesznek hajlandók, miként a legtöbb más ország választói, valamely pártprogrammot támogatni még akkor is, ha annak nem minden részét helyeslik. Másrészt természetesen vitatható azon nézet, hogy Svájczban a pártkormányzat tökéletlensége kedvez a referendum intézményének. Azonban mégis alig lehet kétséges, hogy a legsajátszerűbb svájczi intézmény szoros összefüggésben van a svájczi pártok állapotával.

A svájczi foederalismustra, a mint már láttuk, erős befolyása volt az amerikai foederalismusnak, s a művelt tanuló majdnem akaratlanul összehasonlításokat fog tenni az újvilág sikeres foederalis és demokratikus kormányzata és Európa legsikeresebb és legdemokratikusabb kormányzata között; mert Amerika és Svájcz története és intézményei éppen abban mutatnak hasonlatosságot és eltérést, a mi az ilyen összehasonlítást kihívja.

Mind az Egyesült-Államok, mind Svájcz természetüknél fogva foederatiók; kétségtelen, hogy mindkét állam csak foederalis alkotmány mellett boldogulhat; mindkét állam, legalább ez idő szerint, természeténél fogva demokratia. A foederatiót megelőzőleg mind a két államban külön államok, kantonok állottak fenn. A patriotismus mind a két államban eredetileg erősebb érzés volt, mint a nemzeti egység érzete. Úgy Amerikában, mint Svájczban a szükség szülte a nemzeti egységet. Az is valószinű, hogy a nemzeti egység érzete, ha már egyszer felébredt, idővel le fogja győzni az állami jogok és az állami souverainitás szeretetét. Nagy általánosságban a két állam bizonyos hasonlatosságot mutat abban is, a mit foederalis történetüknek nevezhetünk. Bizonyos okok mind Amerikában, mind Svájczban sokáig akadályozták és utóbb majdnem meg is akasztották a nemzeti egység kifejlődését. Az Egyesült-Államokban a rabszolgaságnak körülbelül az a szerepe volt, a mi Svájczban a vallási villongásoknak. Mind a két helyen az államoknak egy kevésbbé haladó, de tömör és harczias kisebbsége sokáig ellensúlyozta a gazdagabb, civilizáltabb, de kevésbbé tömör államok befolyását. A rabszolgaság területe körüli viták nagy hasonlatosságot

mutatnak a közös területek körüli ama vitákhoz, melyek a katholikus kantonokat a protestánsoktól elválasztották. Amott előbb „secessio" volt, emitt „Sonderbund", és Grant győzelme nem volt teljesebb. mint Dufouré. Az sem bizonyos. hogy az amerikai hadvezér nagyobb katonai tehetség volt, mint a svájczi. A secessionalis és a Sonderbund-háború azt a közös jellemvonást is mutatják, hogy mindegyik teljesen véget vetett a vitáknak, melyekből tamadt; mind a kettő úgy végződött, hogy a győzők és a legyőzöttek egyaránt hű polgárai lettek ugyanazon köztársaságnak. Végre mind a két állam valószinűleg intézményeinek köszöni virágzását s ezen intézményeknek általános jellege igen hasonló.

Mindazonáltal az amerikai és a svájczi foederalismus legalább is oly nagy különbségeket mutatnak, mint a milyen hasonlatosságot. Amerika a legnagyobb, Svájcz a legkisebb confoederatio; nem egy amerikai állam területe és népessége meghaladja az egész svájczi szövetségét. Az amerikai unio minden tekintetben modern állam; európai ember még lábát sem tette volt Amerika földjére, mikor a svájcziak katonai dicsőségének korszaka már véget ért; Svájcz függetlensége már európailag el volt ismerve, mikor Amerika politikai élete kezdődött. Az amerikai intézmények közvetlenül az angol eszmék termékei, még pedig főképen oly angol eszméké, melyek nálunk a XVII. század demokratikus mozgalma idején uralkodtak; az amerikai társadalom sohasem állott a feudalismus befolyása alatt. A svájczi demokratia sok tekintetben a continentalis állameszméktől van áthatva és a nagy franczia forradalom korszakáig a svájczi társadalom telve volt a feudalis eszmékből eredő egyenlőtlenségekkel. Az Unio oly országokból

áll, melyek képviseleti intézményekhez voltak szokva; a legtöbb svájczi kanton nem-képviseleti aristokratikus vagy demokratikus kormányzatok alatt élt. Nem csodálhatjuk tehát, ha ennyire különböző két országnak alakra némileg hasonló intézményei tartalmilag más-más jelleget mutatnak.

E különbségeket nagyjában így összegezhetjük: az amerikai foederalismus abban erős, a miben a svájczi foederalismus gyenge; az amerikai foederalismus abban gyenge, a miben a svájczi foederalismus erős.

Az Egyesült-Államok senatusa és judiciariuma méltán keltettek nagyobb bámulatot, mint az amerikai alkotmány bármely más része. A mai svájczi köztársaság alapitói bizonyos mértékben utánozták ezen intézményeket; de az utánzás egyik esetben sem volt egészen sikeres. Az államok tanácsa nem oly tekintélyes, mint a senatus; a szövetségi biróságot, bár hatalomköre növekvőben látszik lenni, nem lehet az amerikai legfelső itélőszékhez hasonlitani. Svájcz igazságügyi szervezete, legalább az idegen előtt, a leggyengébb svájczi intézménynek látszik lenni; az, hogy a szövetségtanács és a szövetséggyülés is gyakorol birói hatalmat, nem fér össze a helyes igazságügyi politika legjobb modern eszméivel.

Másrészt az amerikai intézményeknek ama sajátságai, melyeket még a jóakaró kritika is csak fentartással helyesel vagy éppen helytelenit, a következők: az elnökválasztás módja, a végrehajtó hatalom viszonya a congressushoz, a szerencsétlen pártszervezet és a pártvezetők és kortesek okozta tékozlás és corruptio.

Ellenben a svájczi szövetségtanács oly végrehajtó

hatalom, a melynél jobbat a világ egy államában sem találunk. Az idegen megfigyelő úgy látja (bár ily kérdésben az idegen ember igen könnyen tévedhet), hogy ritka nagy mértékben egyesíti a parlamenti és a nem-parlamenti kormányzat előnyeit. Teljes egyetértésben működik a nép választott képviselőivel, és bár a törvényhozás nevezi ki, ügyködésének állandóságával nem versenyezhet parlamenti kabinet vagy választott elnök. Habár továbbá Svájczban vannak pártok és a pártszellem néha nagy hullámokat vet, a pártkormányt még sem tartják szükségesnek. A pártkormányzattal járó bajok mindenesetre sokkal kisebbek vagy teljesen hiányoznak. A Caucus és a kortesfogások (machine) majdnem egészen ismeretlenek. Az ország meg van kimélve az elnökválasztásnak vagy a párturalomért vivott angol általános választásoknak egészségtelen izgalmaitól. A költekezés ismeretlen és úgy látszik, senki még csak nem is gondol a vesztegetésre.

KILENCZEDIK JEGYZET.

A közigazgatási jog.

Azokra, a miket a franczia „droit administratif"-ról mondottam, egyik illetékes franczia birálóm két kritikai megjegyzést tesz, melyeket már nem használhattam fel e munka szövegében, de melyek figyelmet érdemelnek.

1. Kifogásolja azon állításomat,[1] melyet Vivien „Études Administratives" czimű munkájából merítettem, hogy az állami közigazgatás ellen szerződésszegés miatt inditott perben a sértett fél nem nyerhet oly kártéritést, a milyent hasonló körülmények között magánembertől igényelhetne. Vivien körülbelül 40 évvel ezelőtt irt, s birálóm azt mondja, hogy a franczia biróságok egy idő óta nem fogadják el törvényértelmezését. Oly kérdésben, melyben a franczia jogászok sem jutottak teljes egyetértésre, angol jogásztól hivalkodás volna véleményt mondani.

2. A Dalloz Jurisprudence Générale-jában felhozott esetre[2] (hogy ha *X* franczia lovastiszt, egy szemle alkalmával parancsra valahova lovagolván, gondatlanságból elgázolja *A*-t, ki a nézők közt volt, *A* nem perelheti *X*-t a rendes biróság előtt) birálóm, kétségtelenül helyesen, azt mondja, hogy ez a franczia jog félreismerésén alapszik. A franczia tiszt vagy más katona a föltett esetben a közbiróságok előtt

[1] L fentebb 303. l.

[2] L. fentebb 307. l.

volna perelhető; de nem volna a rendes biró előtt perbe vonható, ha parancs (*décret* vagy *réglement*) alapján, ahhoz szorosan alkalmazkodva cselekszik, még akkor sem, ha a parancs érvénytelen."[1]

* * *

A fenti jegyzet helyébe szerző a franczia fordításhoz a következő fejtegetést irta:

Az angolok téves fogalmai a „közigazgatási jogról".[2]

Ha az angol jog fogalmaihoz szokott angol ember a *közigazgatási jog* tanulmányozásához fog, könnyen a következő tévedések egyikébe eshetik:

Először is azt hiheti, hogy a közigazgatási jog az angol jog valamely ágának felel meg.[3]

Látja, hogy a közigazgatási jogban bizonyos szabályok vannak az államközegek helyzetéről, kiváltságairól és kötelességeiről. Ennélfogva azt hiszi, hogy ezeket azonosithatja ama törvényekkel, szabályzatokkal és szokásokkal, melyek Angliában a korona, vagy — nem szólva a hadseregről — a polgári szolgálat tisztviselőinek viszonyait határozzák meg. Ilyen közigazgatási jog, official law, van Angliában épp úgy, mint Francziaországban, bár aránylag kisebb mértékben; ezt az official law-t lehet azonositani és összehasonlitani egy másik állam official law-jával. De az alaposabb vizsgálat mutatja, hogy az ily értelemben vett official law, bár része a közigazgatási jognak,

[1] Birálóm a „hiányos" kifejezést használja.

[2] L. általában Laferrière, *Traité de la juridiction administrative,* 2. kiad. I.; Hauriou, *Précis de droit administrativ,* 3. kiad. 1897 és 4. kiad. 1900; Jacquelin, *La juridiction administrative.*

[3] V. ö. Goodnow, *Comparative administrative law.*

ettől teljesen különböző valami. Az a jog — bárminek nevezzük — mely a polgári tisztviselők kiváltságait vagy alkalmatlanságát szabályozza, egy osztálynak a joga, épp úgy mint a katonai jog egy osztály joga, a hadseregé. De a közigazgatási jog nem egy osztály joga; egészen más dolog az: oly jogtest, mely adott körülmények között érintheti bármely franczia polgár jogát; például ha *A* keresetet indít *X* ellen a közbiróság előtt, de ez azt hiszi, hogy a felek jogai *közigazgatási ténytől* függnek, melynek magyarázata a *közigazgatási birósághoz* tartozik. Valójában a közigazgatási jog nem a polgári államszolgálat joga; a franczia közjognak ama része az, mely a közigazgatásnak, mint az állam képviselőjének tényei tekintetében minden francziát érint. A közigazgatási jog a franczia közönséges joghoz nem úgy viszonylik, mint egy külön osztály joga (pl. a katonai jog) az angol közönséges joghoz, hanem úgy, mint az Equity, vagyis az eredetileg a kanczellártól elfogadott jog, az angol common lawhoz. A hasonlatosság, bármily csekély is az más tekintetben, lényegileg abban áll, hogy a franczia közigazgatási jog és az angol Equity külön jogtestek, melyek különböznek az ország közönséges jogától és bizonyos körülmények között módosítják a polgárok közönséges jogait.

Ha meggyőződtünk, hogy a közigazgatási jogot nem lehet azonosítani a polgári szolgálat jogával, akkor igen könnyen abba a tévedésbe eshetünk, hogy ama törvények összeségének tekintjük, melyek a közigazgatást külön jogokkal és külön hatáskörrel ruházzák fel, más szóval: a melyek a kormány hatáskörét szabályozzák. Ily törvények, bár minden állam-

ban előfordulnak, Angliában igen csekély számban vannak, egyszerűen azért, mert Angliában egész az utolsó ötven-hatvan évig az állam tevékenységi köre igen szűk volt; de még Angliában is mindig voltak s újabban nagyon felszaporodtak az olyan törvények, melyek külön teendőket bíztak a kormány közegeire. Hogy a sok közül csak egy példát említsek: az ipartörvényhozás, mely különösen a XIX. század második felében fejlődött ki, a gyárak és műhelyek felügyelete és szabályozása tekintetében bizonyos jogokkal ruházta fel és sokféle kötelességekkel terhelte a kormányt és tisztviselőit. Ha tehát a közigazgatási jog nem jelent mást, mint ama törvények összeségét, melyek a polgári tisztviselők teendőit határozzák meg, úgy a közigazgatási jogot, általános tulajdonságaira nézve, azonosíthatjuk azzal, a mit Anglia „kormányzati jogá"-nak (gouvernemental law) fogok nevezni. A közigazgatási jognak ama tág definitiói, melyekkel a legtekintélyesebb franczia munkákban találkozunk,[1] s az ingatag értelem, melyben az angol írók a „közigazgatási jog" kifejezést használják, szükségképen felébresztik az ilyen azonosítás lehetőségének gondolatát. De az azonosítás még e vonatkozásban sem szabatos. A közigazgatási jog, a mint az Francziaországban fennáll, nem a közigazgatás jogainak vagy teendőinek összesége, hanem inkább azon elvek foglalatja, melyek a franczia polgárok, mint egyének, — és a közigazgatás, mint az állam képviselője közötti viszonyokat irányozzák. Itt találkozunk az angol és a franczia fogalmak közötti alapvető különbséggel.

[1] L. Aucoc, *Droit Administratif*, I. s. 6; Hauriou, *Précis de droit Administratif*, 4. kiad. p. 20 et 11; Laferrière, I. p. 1—8.

Angliában a koronának és szolgáinak jogai gyarapodhatnak vagy csökkenhetnek; de e jogokat, bármi legyen a tartalmuk, összhangban kell gyakorolni a common law elveivel, melyek az angol polgárok egymás közötti viszonyait szabályozzák. A gyárfelügyelőnek például külön jogai vannak, melyeket a törvény ruházott reá; de ha törvényes hatáskörét, bár hivatali felsőbbségének engedelmeskedve, túllépi, azonnal felelőssé válik az okozott sérelemért; nem védekezhetik azzal, hogy szorosan a hivatali parancsot követte; az okozott kárért a rendes biróság előtt felel. Francziaországban ellenkezőleg áll a dolog. Ott a közigazgatás hatáskörét meg lehet szorítani, de azért az egyeseknek az államhoz való viszonyait más elvek fogják irányozni, mint a franczia polgároknak egymás közötti viszonyait.

Röviden: a közigazgatási jog két oly gondolaton alapszik, melyeket az angol jog nem ismer. Az első az, hogy az egyénnek az államhoz való viszonyát nem a magánjog szabályozza, miként a polgároknak egymás közötti viszonyait, hanem lényegesen más elvek. A másik gondolat az, hogy a viták, melyek ezen elvek alkalmazása körül támadnak, nem tartoznak a rendes biróságok elé, hanem ily ügyekben külön, többé-kevésbbé közigazgatási jellegű biróságok döntenek, melyek, bár jogot szolgáltatnak, inkább fognak a közérdekre való tekintettel törvénykezni, mint a közönséges biróságok.[1]

E lényeges különbség lehetetlenné tesz minden párhuzamot a közigazgatási jog és az angol jognak

[1] L. Lowell, *Government and Parties in Continental Europe*, I. p. 56.

valamely ága között. Ama kérdéseket tehát, melyekről a közigazgatási joggal foglalkozó franczia írók méltán vitatkoznak, az angol jogban tárgytalanoknak kell tekintenünk. Ily kérdések például: a *contentieux administratif*, az *actes de gestion* és az *actes de puissance publique* közötti különbség és — általában szólva — a *tribunaux judiciaires* és a *tribunaux administratifs* illetékességi határai. Ha tehát a közigazgatási jogot minden áron az angol jog valamely részének megfelelő intézmény gyanánt tárgyalnók, csak zavart idéznénk elő. Ez csökkenti egy oly érdekes és minden más tekintetben nagyérdemű könyvnek a becsét, milyen Goodnow „Comparative administration Law" czímű munkája.

Meghonosodott-e újabban bármily csekély mértékben is az angol jog terén a közigazgatási jog?

Ezt a kérdést, mely nézeteltérésekre szolgált alkalmul, kitünő írók[1] vetették fel. Most már röviden és határozottan felelhetünk reá.

Az angol kormányzat jogköre a XIX. század második felében nagyban tágult. Az állam sok új teendőt vállalt magára, például a munka szabályozását a *Factory Act*-ok alapján és a közoktatásra való felügyeletet az 1870. évi *Education Act* és az azt kiegészítő törvények alapján. Az állami tevékenység e növekvésének fontosságát nem csökkenti az a körülmény, hogy e jogokat sok esetben helyhatósági testületek gyakorolják, például az iskolaszékek (Schools Boards) vagy a megyei tanácsok (County Councils). De bár több irányban tetemesen gyarapodott az államot közvetlenül vagy közvetve képviselő személyek

[1] L Laferrière, id. m. t. I. p. 97—106.

és testületek hatásköre, a törvényhozásnak nem volt szándéka a droit administratif lényeges elveit az angol jogba befogadni. A tisztviselő, ki törvényes hatáskörét túllépi, sérelmes cselekményeiért a közönséges jog szerint felel a közbiróságok előtt, s ezek itélik meg, milyen a tisztviselőnek törvényes hatásköre s hogy az utasitás, melynek alapján cselekedett, törvényes és érvényes volt-e. Ekként a biróságok valójában korlátolólag folynak be a legtágabb értelemben vett „közigazgatás"-ba. Így például a londoni iskolaszék azt a jogot vette igénybe és gyakorolta, hogy adót vetett ki egy olyan oktatási ágra vonatkozólag is, mely magasabb, mint a milyenről az iskolaszékek rendszerint gondoskodnak. A High-Court kimondotta, hogy ily jog nincs.[1] Egy-két év előtt több tisztviselő, a tengerészeti hivatal határozott rendeletéből járva el, oly területet foglalt el, mely állitólag a koronáé volt. A korona jogczimét kétségbe vonták s egy biróság elitélte a jogsértő tisztviselőket.[2] E két esetben nehéz és finom jogkérdések merültek fel; de nem volt angol jogtudós, bármiként vélekedett is az itéletekről, a ki kétségbe vonta volna, hogy a High Court van hivatva megitélni, mik az iskolaszéknek, illetőleg a koronának jogai.

A közigazgatási jog tehát éppen nincs elismerve az angol jogban; azonban, a mint ezt nehány külföldi iró megjegyezte, az újabb törvényhozás egyes esetekben és bizonyos tárgyakra nézve egy nemével a birói hatalomnak ruházta fel a tisztviselőket. E ritka esetekben talán lehet találni némi gyenge

[1] The Queen v. Cockerton (1901) 1 Q. B. 322.
[2] Raleigh v. Goschen (1898) 1. Ch. 73.

közeledést a közigazgatási jog felé; de ez újításokat, úgy a hogy létesültek, egyedül a közérdekű czélszerűség szülte s legtávolabbról sem mutatnak az angol államférfiaknak oly szándékára, mintha az angol jog lényeges elvein változtatni akartak volna. Angliában nincs valódi közigazgatási jog.

A második tévedés, melybe az angol jogász könynyen eshetik, az, hogy hajlandó lesz képzelni, hogy a közigazgatási jog nem is „jog" az Angliában elfogadott értelemben, hanem hogy e kifejezés egyszerűen ama szabályokat jelöli meg, melyek a végrehajtó hatalmat, ha nem is arbitrarius, de legalább discretionarius jogainak gyakorlásában vezetik.

E felfogás menthető, sőt bizonyos mértékben igazolható is.

A franczia kormánynak tényleg nagy a discretionarius hatalma és az semmi birói ellenőrzésnek sincs alávetve. Kormányzati cselekmény miatt a végrehajtó hatalmat és közegeit nem vonhatja felelősségre sem köztörvényi, sem közigazgatási biróság. Igaz, hogy nagytekintélyű irók is eltérő nézeten vannak arra nézve, hogy mi a kormányzati cselekmény. Az egyik jogásziskola azt állítja, hogy a közigazgatási cselekmény szorosan véve csak akkor kormányzati, ha bizonyos, igen korlátolt számú cselekmények sorába tartozik; egy másik iskola azt vitatja, hogy kormányzati cselekménynek kell tekinteni a végrehajtó hatalomnak mindazon cselekményeit, melyeknek *az indító oka politikai*, s melyek ezzel teljesen el vannak vonva a birói hatalom elől.[1]

[1] V. ö. Laferrière, *Op. cit.* t. II. livre IV. chap. II, p. 32; Hauriou, 3. kiad. p. 282—287 és 4. kiad. p. 294—301; Jacquelin, id m. pp. 438—447.

Angol jogásznak nem illenék véleményt nyilvánítani a franczia jognak oly kérdésében, melyre nézve a franczia jogászok nézetei is megoszlanak; de gyanításképen mondhatjuk, hogy zavaros időkben a franczia kormány használhatja discretionarius jogait, a nélkül hogy birói beavatkozástól egyáltalában tartania kellene, és hogy, ha a közigazgatási biróság beavatkozhatik is, ez hajlandó lesz a kormányzati cselekmény oly értelmezésének kedvezni, mely a végrehajtó hatalmat támogatja.

Bármiként álljon azonban e kérdés: az a körülmény, hogy a franczia végrehajtó hatalomnak nagy kiváltságai vannak, az angol jogászt könnyen arra viheti, hogy e kiváltságokat összetéveszsze ama közigazgatási joggal, melyet, legalább részben, közigazgatási tisztviselőkből álló biróság alkalmaz.

Ugyanez áll a franczia jognak a rendes biróságok hatáskörét megszorító azon intézkedéseiről, melyeknél fogva a biróságok nem avatkozhatnak a végrehajtó hatalomnak és közegeinek működésébe. Az angol ember, ki oly rendszerhez szokott, melyben a biróság maga állapitja meg illetékességének határait, a franczia intézkedéseket körülbelül olyanoknak nézi, mintha a végrehajtás discretiójára bíznák mindazon kérdéseket, melyekben az államhatalom érdekelve van. Ez téves felfogás, de egy, mondhatnám véletlen körülmény eredménye. A közigazgatási jog természetéről, sőt létezéséről is, sok angol ember, jelen sorok irója mindenesetre, először Alexis de Tocqueville irataiból értesült, mely iratok a XIX. századbeli Angliára majdnem oly nagy hatással voltak, mint Montesquieu művei a XVIII. századbelire. Igaz, hogy Tocqueville, saját beismerése szerint, rosszul vagy éppen nem volt tájé-

kozva a korabeli közigazgatási jog természetéről.[1] Élete végén kibővitette ugyan ismereteit, de nem a gyakorlati jogász szemével nézte a tárgyat, hanem mint az *Ancien Régime* történetirója, sőt a történetirónak egy egészen különös pontra irányuló érdeklődésével. Az *Ancien Régime et la Révolution* czélja ama tétel bizonyitása volt, hogy az újkori Francziaország intézményeinek szelleme sok tekintetben azonos a régi monarchia intézményeinek szellemével. Tocqueville egy bizonyos történeti felfogást óhajtván érvényre juttatni, — mely korában paradoxon számba ment, de mely, éppen munkái által, ma általában elfogadott igazság lett — túlhajtja az analogiát a forradalmi, a császári, a köztársasági és a régi Franczia-ország között. Ez az irányzat sehol sem kézzelfoghatóbb, mint a közigazgatási jogról szóló előadásában. Kimutatja, hogy a franczia tudósok és államférfiak már jóval 1789 előtt elfogadták a közigazgatási jog alapeszméit; kiemeli a közigazgatási jog arbitrarius jellegét a monarchia korában; nemcsak hangsúlyozza, de sajnálja is a szoros kapcsolatot, mely az Ancien Régime idején a végrehajtó hatalom tevékenysége és az igazságszolgáltatás között fennállott; azt akarja megértetni velünk, hogy a XIX. század közigazgatási joga épp oly szoros kapcsolatban van az arbitrarius hatalommal, a milyenben a XVII. vagy XVIII. század közigazgatási joga volt. „Igaz, hogy kiszoritottuk az igazságügyet a közigazgatás köréből, a hová az Ancien régime, igen helytelenül, bevitte; de tudjuk, hogy egyúttal a kormányzat folyton beleártotta magát az igazságügy természetes hatáskörébe is, és tűrtük ezt,

[1] Tocqueville, *Oeuvres complètes*, t. VII, p. 66.

mintha a hatalmak összezavarodása e részben nem volna épp oly veszedelmes, sőt még veszedelmesebb, mint a másik irányban; mert az igazságügynek a közigazgatásba avatkozása csak az ügyeknek árt, holott a közigazgatásnak a jogszolgáltatásba avatkozása megrontja az embereket és könnyen forradalmárokká s egyúttal szolgákká teszi őket.“ [1]

E helyen Tocqueville nem is sejteti, hogy a közigazgatási jog jellege módosult. Lehet-e tehát csodálni, hogy az angol jogászok nem vették észre, hogy a XIX. században a kiváltságnak arbitrarius gyakorlása, a birói törvényhozás egy nevezetes módszere útján, úgyszólván jogrendszerré változott át.

Itt találkozunk ama ténynyel, melyből érthetővé lesz Tocqueville tévedése — ha tévedés van a dologban — épp úgy, mint az angol jogászok téves felfogása. A mai közigazgatási jog egészen más, mint az 1800-ban, sőt az 1850-ben érvényben volt közigazgatási jog. Azért a régi tekintélyek, például Vivien, bármily nagy a hírnevük, nem jó források többé, s jelen könyv szerzője is ama hibába esett, hogy az ő nyomukon írta meg a XIX. század végén érvényes közigazgatási jogot. A ki feltétlenül megbízik előadásukban, úgy jár, mint a ki Stephen *Kommentár*-jainak 1845-ben megjelent első kiadásából akarna magának helyes képet alkotni a mai angol jogról. E könyvből sok oly dolgot tanulna, mely még ma is igaz, de téves képet nyerne az angol jog mai állapotáról. Nos, az 1901-iki közigazgatási jog épp úgy különbözik az 1800-ban vagy 1850-ben érvény-

[1] Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution*, 7. kiad. p. 18.

ben volt közigazgatási jogtól, mint a mai angol jog a XIX. század elején vagy közepén fennállott angol jogtól. Ehhez járul, hogy az átalakulás, bár igen nagy jelentőségű, csak fokozatosan ment végbe. A mióta Tocqueville írt, nagy változás történt e téren, de ezt a közigazgatási jogban jártas jogászokon kívül még a francziák között is kevesen vették észre. A közigazgatási jog átalakulásának részletes történetét Laferrière és Hauriou műveiben kell olvasni. Itt csak azt kisérelhetjük meg, hogy jelezzük a nevezetes változás természetét és menetét s kimutassuk, mily meglepő az egy angol kritikusra nézve.

A közigazgatási jog a XIX. század folyamán a következő fokozatokon ment keresztül:

A franczia forradalomnak egyik első, tartós eredménye az volt, hogy a végrehajtó hatalom elérte a régi monarchiában teljesen soha meg nem valósitott azt a czélját, hogy a közbiróságok végképen elzárattak a közigazgatásba való avatkozástól.[1] Az egymást követő forradalmi kormányok nem szerveztek közigazgatási biróságokat; a magánosok és a végrehajtó hatalom vagy közegei között felmerülő kérdéseket tehát maga a végrehajtó hatalom döntötte el: a kormány discretionarius hatalmát nem korlátozta más, mint a tisztesség és a közérdek. Minden arbitrarius volt; valóságos közigazgatási jog nem létezett. A franczia irók többsége szerint a közigazgatási jog a VIII. (1800) évi consuli alkotmányból ered, melyet Bonaparte alkotott a brumaire 18-iki államcsiny után.[2]

Az 1800. évi consuli alkotmány legnevezetesebb

[1] Laferrière, id. m. t. I. p. 10, 180—183.
[2] Hauriou, id. m. 3. kiad. 245—247. ll.

alkotásainak egyike az államtanács (conseil d'état) volt. E tanácsra bízták a közigazgatási összes kérdések eldöntését. De ne feledjük, hogy az államtanács Napoleonnak volt alárendelve, ki mint consul és mint császár a végrehajtó hatalom feje volt, és hogy az államtanácsnak, mint kormányzati testületnek és miniszteriumnak teendői nem voltak elválasztva közigazgatási birósági teendőitől. Az első császárság idején a miniszterek, mint az államtanács tagjai, birákként itéltek a közigazgatási jog ama kérdéseiben, melyekben érdekelve voltak. Vegyük ezekhez, hogy a VIII. évi alkotmánynak hirhedt 75. czikke szerint[1] kormánytisztviselőt, hivatala gyakorlatában teljesitett cselekményei miatt, csak az államtanács engedélyével lehetett a rendes biróság elé idézni. Az alkotmány e rendelkezését egybe kell vetni a Code pénal 114-ik czikkével, mely a tisztviselőt még ma is védi a személyes szabadság megsértésének büntetőjogi következményei ellen, ha a panaszolt cselekményt hivatali felsőbbségének rendeletére teljesitette. Szóval, 1800-ban a közigazgatási perek miben sem különböztek más kormányügyektől. Az államtanács inkább kormányzati testület volt, mint biróság, de még birósági működésében is csupán tanácsot adhatott a végrehajtó hatalom fejének; csak 1872-ben ruházták fel az államtanácsnak közigazgatási perekben hozott határozatait valóságos itéleterővel. Addig a végrehajtó hatalom nem volt köteles foganatositani az államtanács határozatait s néha évek teltek el, míg az ilyen itélet megvalósult vagy az államtanács véleménye érvényesült.

Mi több, maga az államtanács volt a hatásköri

[1] L. fentebb 311. s k. ll.

összeütközések birája, ő itélvén meg, hogy az adott eset közigazgatási ügy-e; tényleg hatalma volt azt is eldönteni, hogy a peres kérdés a rendes biróság hatáskörébe tartozik-e vagy nem. Francziaországban akkor némileg úgy állott a dolog, mint ha Angliában nem volna különbség a kabinet, mint a titkos tanács része, és a titkos tanács biról bizottsága között; mint ha tehát a kabinet, mint birói bizottság, döntene mindazon kérdésekben, melyek a kormány és a magánosok között vitásak, és mint ha a döntés a közérdek vagy a politikai hasznosság szempontjából történnék. A végrehajtási és birói teendők ilyetén összezavarására vagy combinatiójára teljesen illenének Tocqueville elmélkedései a veszélyekről, melyeket a kormánynak az igazságszolgáltatásba avatkozása szül. A franczia közigazgatási jog történetében a legmeglepőbb tény az, hogy oly intézkedésekből, melyek az arbitrarius kiváltság gyakorlásának kedvezni voltak hivatva, az elismert jogoknak és a birói eljárásnak oly rendszere fejlődött ki, mely igen közel áll az igazságszolgáltatásnak a bevett jogszabályok szerinti kezeléséhez.

A közigazgatási jognak 1800 óta végbement e fejlődését némely irók három korszakra osztják.[1]

1. *A titkos fejlődés korszaka* (1800—1818). — E korszakban az államtanács törvénykezési praecedensek segélyével döntvénygyűjteményt alkotott azon elvekről, melyek szerint a közigazgatási perekben itélt.

2. *A közzététel korszaka* (1818 —1860). — E negyven év alatt több rendbeli reform létesült, részben a törvényhozás útján, de sokkal nagyobb mértékben

[1] L. Hauriou, id. m. 3. kiad. 245—268. ll.

azzal, a mit mi Angliában *judge-made law*-nak (biróalkotta jognak) neveznénk. Az államtanács birói teendői többé-kevésbbé elváltak közigazgatási teendőitől. A közigazgatási biráskodást a gyakorlat az államtanácsnak egy külön itélő osztályába tette át, és a mi épp oly fontos, az ezen perekben törvénykező testület a biróságok módjára járt el, elfogadta az ügyvédeket, meghallgatta érveiket és itéleteket hozott. E határozatokat közzétették, azok nagy mértékben fölkeltették a közönség figyelmét s ama módszerrel, melyet az angol jogász jól ismer, jogrendszerbe foglalták őket. Szóval, az államtanács itéletei a praecedensek tekintélyére tettek szert. Francziaország politikai forradalmai, melyek túlságos figyelemben részesültek, míg közigazgatási intézményeinek szakadatlan fejlődése kevés méltatásra talált, néha hátráltatták vagy fészélyezték a közigazgatási jog szakadatlan evolutióját, de teljesen nem akasztották meg soha. A törvénykezés ezen ága még a második császárság alatt is mindinkább rendszerré fejlődött.

3. *A szervezés korszaka* (1860—1900). — A XIX. század utolsó negyven évében, melyeket Francziaországban a császárságból a köztársaságba való átmenetel, a német invázió és a polgárháború tesz nevezetessé, a közigazgatási jog fejlődése sajátságos, csendes szabályosságot mutatott. A hirtelen újítások gyérek voltak és kevés hatást tettek. A VIII. évi alkotmány 75. czikkének eltörlése forradalmi rendszabálynak látszik, de csak csekély változást hozott létre. A közigazgatási biróságok, épp úgy mint a semmitőszék, a rendes biróságok módjára, úgy magyarázták a nagyfontosságú törvényt, hogy jelentősége csökkent. Egyúttal az 1872. május 24-én kelt törvény végleges

alakot adott a közigazgatási biróságoknak és az államtanácsnak közigazgatási ügyekben kelt határozatait itélet erejével ruházta fel, sőt — a mi még fontosabb — illetékességi biróságot (tribunal des conflits) alkotott, mely részben a semmitőszéknek (tudjuk, hogy a semmitőszék Francziaországban a legfelső rendes biróság) saját tagjai közül, részben az államtanácsnak szintén saját tagjai sorából választott birákból áll. A birák és az államtanácsosok egyenlő számban vannak, de az igazságügyminiszter, ki szintén tagja a biróságnak, túlsúlyt ad benne a közigazgatási elemnek.

Egészükben vizsgálván e változásokat, az angol itélő talán némi biztonsággal vonhat le egy-két következtetést. Azt fogja mondani, hogy a közigazgatási biróságok jellege talán még csak félig birói, s lehet, hogy tagjai oly eszmék hatása alatt állanak, melyek inkább közigazgatási-jogi gyakorlatukból, mint birói hagyományaikból meritvék. Meglehet tehát, hogy a közigazgatási jogban még ma is van discretionarius-arbitrarius elem, mely nem fér össze az angol felfogással; de mindezek daczára a kormányzat arbitrarius hatalma, úgy, a mint az 1800-ban fennállott, a közigazgatási biróságok hatáskörébe tartozó egész jogterületen véget ért. A közigazgatási jog, bár oly testületek alkalmazzák, melyek szorosan véve nem biróságok s bár talán maga sem nevezhető jognak abban az értelemben, a mint az angolok e kifejezést értik, igen megközelíti a jogot; mindenkép különbözik az arbitrarius hatalom tételeitől.

TIZEDIK JEGYZET.

A közigazgatási jog fejlődésének összehasonlítása az angol jog fejlődésével.

A) A közigazgatási jog, mely tartalmánál fogva nem hasonlít az angol jog egyik ágához sem, alakulásának módja tekintetében a legnagyobb hasonlatosságot mutatja Anglia jogával.

A közigazgatási jog, épp úgy mint a common law, nem egyéb, mint a case law (esetjog) vagy a judge-made law (biró-alkotta jog) összesége. Nincs törvénykönyvbe foglalva, praecedenseken alapszik és a franczia jogászok azon nézet felé hajlanak, hogy nem lehet kodifikálni, a mint az angol jogászok is azt vitatják, hogy az angol jogot nem kell kodifikálni.[1]

E felfogásnak, melyet pusztán logikai okokkal igazolni nem lehet, valódi alapja az, hogy a közigazgatási jog pártolói Francziaországban, épp úgy mint a common law hívei Angiában, tudják, hogy a rendszer, melyet bámulnak, a birói törvényhozás terméke s attól tartanak, hogy a codificatio korlátozhatná a franczia közigazgatási biróságoknak, illetőleg az angol közbiróságoknak lényegileg törvényalkotó hatáskörét; a mi valószinű is. Az a túlnyomó fontosság, melyet a közigazgatási jog összes tankönyvei a közigazgatási perjognak (contentieux administratif) tulaj-

[1] L. Laferrière, i. m. I. Introduction, 12. l.

donitanak, szintén emlékeztet arra a nagy súlyra, melyet az angol jogi munkák az eljárási részre helyeznek. A két jelenségnek egyazon oka van: mind a franczia, mind az angol jogtudósok oly jogrendszert tárgyalnak, mely praecedenseken alapszik.

Érdemes megjegyezni, hogy a franczia közigazgatási jogra, éppen mert biró-alkotta és szentesitette case-law, egészen úgy, mint az angol jogra, nagy befolyásuk volt a könyv-, törvény- és kommentáriróknak. Az angol jognak több oly ága van, melyeket általában ismert irók könyvei csekély számú logikai elvekbe foglaltak össze. A perbeszédek tanát, mely főkép a gyakorlatból meritett szabályok összesége volt, Stephen egységes, logikai rendszerbe foglalta; a nemzetközi magánjog, a mint azt Angliában ma értik, előbb Story *Commentaries on the Conflict of Laws*, utóbb Westlake *Private International Law* czimű művének hatása alatt fejlődött ki. Azt a tekintélyt, melynek a nevezett jeles irók és mások Angliában örvendnek, Francziaországban a közigazgatási jog körében Cormenin, Macarel, Vivien, Laferrière és Hauriou élvezik. Ez nem véletlenség. A hol a birónak jogalkotó hatásköre van, a gyüjtemények szerzőinek mindig lesz befolyásuk. A biróra és a társas biróságok tagjaira nagy hatása van a jogi logikának. Inkább gondolnak — még pedig joggal — a törvény parancsával, mint czélszerűségével; mindig szivesen fognak hallgatni egy olyan iróra, a ki kimutatja, hogy vannak önálló döntések, melyek valamely elv létezése mellett tanuskodnak. Ne feledjük azt sem, hogy a judge made law természeténél fogva a közigazgatási jog terén a gyüjtemények épp oly fontosak, mint az angol jog minden

ágában, kivévén ama gyér eseteket, melyekben annak valamely része kodifikálva van.

B) A közigazgatási jog fejlődése a XIX. században sok tekintetben megvilágítja az angol jog történetét.

Az államtanács végrehajtó testületből birói vagy félig birói testületté alakult át az által, hogy birói és végrehajtói teendői fokozatosan elkülönödtek s amazok külön osztályokra mentek át, melyek mind határozottabban birói jelleget öltöttek; az igazságügyi bizottságok, hogy angol műszót használjunk, eleinte csupán véleményezői voltak az államtanácsnak vagyis az egész végrehajtó testületnek, bár nemsokára magától értődő dolog lett, hogy az államtanács rendszerint követi vagy helybenhagyja igazságügyi bizottságainak határozatát. E körülmény arra fogja emlékeztetni az angol jog mivelőjét, hogy történeti szempontból egész jogrendszerünk fejlődését úgy tekinthetjük, mint az eredetileg a király és tanácsa által együttesen gyakorolt birói hatalomnak a királyi tanács egyes osztályaira való átszármazását. Azt hiszszük, az államtanács egészének a *comité du contentieux*-höz[1] való viszonyából, mely többnyire rosszul van meghatározva, megértheti a tanuló, miként gyakorolt az angol történelem régi korszakaiban a királyi tanács elég nehezen megkülönböztethető birói és végrehajtási jogokat; a mi érthetővé fogja tenni azt is, hogy egy természetes folyamat útján, mely ellen nem igen lehetett kifogás, a tanács birói teendői elváltak végrehajtási teendőitől, míg végre ez a differentiatio oly biróságokat hozott létre, melyek a politikai

[1] L Laferrière, i. m. I. 236. l.

végrehajtó hatalommal pusztán történeti kapcsolatban állottak. Ezen differentiatio, melyet Francziaországban épp úgy, mint Angliában néha a törvényhozás is előmozdított, Francziaországban az utóbbi években az államtanácsot valóságos közigazgatási birósággá változtatta át, Angliában pedig még alig száz év előtt létrehozta a titkos tanács igazságügyi bizottságát (The judicial Committee of the Privy Council), mely a gyarmatokból a korona tanácsához intézett felebbezéseket rendes birói ellátásban részesíti. Másodrendű dolog ugyan, de nem felesleges megjegyeznünk, hogy valamint a franczia államtanácsnak úgynevezett itéletei 1872-ig nem voltak szorosan vett „itéletek", hanem csak vélemények, melyeket az államtanács a közigazgatási jog kérdéseiben a végrehajtó hatalom fejének adott, s mely tanácsokat ez követni nem tartozott: épp úgy az angol titkos tanács „itéletei", még ha igazságügyi bizottságának közvetitésével hozatnak is, valóságos itéletek ugyan, de alakjukra nézve még sem egyebek, mint a titkos tanácsnak a koronához intézett alázatos véleményei.

Ezen alakiság, mely ma már csak maradvány, Anglia alkotmánytörténetének egy régi korszakába mutat vissza, a mikor a titkos tanácsnak vagyis a végrehajtó hatalomnak a birói eljárásba való beavatkozása igazán veszélyeztette a törvény fensőségét s ezzel az angol szabadság biztositékát. Ezt a korszakot is érdekesen megvilágitja a közigazgatási jog története a Bourbonok restauratiója utáni időben (1815—1830).

Az államtanács tagjainak hivatala akkoriban a végrehajtó hatalom visszavonható megbizásán alapult. Politikai testület volt az, még pedig igen nagy mér-

tékben. Ehhez járul, hogy illetékességi biróság nem állott fenn; maga az államtanács volt az illetékességi biróság; e testület állapitotta meg a rendes és a közigazgatási biróságoknak, vagyis alapjában véve magának az államtanácsnak hatáskörét. Az eredmény az volt, hogy az államtanács arra használta hatalmát, hogy a törvénykezést elvonja a rendes biróságoktól; tette ezt oly időben, mikor a kormány közegei a VIII. évi alkotmány 75. czikke értelmében, még ha törvényes hatáskörüket túllépték is, hivatali cselekményeikre nézve egészen mentesek voltak a köztörvény szerinti felelősségtől. Az államtanács mindamellett, éppen mert nagy hatással voltak reá a jogi eszmék, sikeresen küzdött az arbitrarius hatalomnak a royalista reactio sugalmazta használata ellen. Fentartotta az 1789 és 1814 között történt nemzeti eladásokat; visszautasitott minden kisérletet a közigazgatási hatóságoknak a forradalom és a császárság idejében hozott határozatainak érvénytelenitésére. A korona, mondhatni, hogy a birói minőségében eljáró államtanács bátorsága folytán, rendszabályokat léptetett életbe a végből, hogy a közigazgatási összeütközések esetei elvonassanak az államtanácstól illetőleg ennek birói minőségben eljáró osztályától és oly tanácsosokra ruháztassanak át, kik mint a végrehajtó hatalom tagjai voltak hivatalban. 1814-ben és 1817-ben kelt rendeletek jogot adtak a királynak, hogy „a közigazgatási perek közül mindazokat, melyek a közérdek tekintetei alá esnek“, elvonja az államtanácstól és a minisztertanács vagy az u. n. *Conseil d'en Haut* elé vigye. E jognak és más intézkedéseknek, melyeket részletesen felsorolnunk nem szükséges, eredménye az lett, hogy a közigazgatási jognak mindama kérdé-

seiben, melyeknek megoldása a kormányt érdekelte, véglegesen még csak quasi-biróság sem döntött, hanem a király és miniszterei, kik nyilván politikai tekintetek befolyása alatt határoztak.[1] Nem csodálhatjuk, hogy a francziák rettegtek az arbitrarius hatalom növekvésétől és hogy a franczia liberálisok 1830 után a közigazgatási jog és biróságok eltörlését követelték. Őket az államtanácscsal szemben ugyanazon félelem fogta el, melyet az angolok a XVI. és XVII. században a titkos tanács biráskodásával szemben éreztek, gyakorolta legyen e biráskodást akár maga a titkos tanács, akár a csillagkamara, akár a kanczelláriai biróság. Mind a két országban komoly volt a veszély, hogy a kiváltság uralma lép a törvény fensősége helyébe.

Az összehasonlitás sok tekintetben tanulságos; mutatja, mi kevés hija volt, hogy Angliában egy bizonyos időpontban valami közigazgatási jog-féle teremjen meg. Azt is megtanulhatjuk belőle, hogy e jogban, ha birói szellemben gyakoroltatik, még hasznos elem is van. Mutatja azt is, mily veszélyes dolog az, ha a közigazgatási jog nem szigorú jog, hanem fönmaradt benne a végrehajtással való szoros kapcsolatának idejéből az arbitrarius hatalomnak egy neme, mely fölötte áll az ország közönséges jogának, sőt azzal ellenkezik is. Kétségtelen, hogy a XVI. és XVII. században a titkos tanácsnak, de még a gyülölletes emlékű csillagkamarának törvénykezése is, tetemes hasznára volt a közönségnek. Nem szabad feledünk, hogy a hazafiak, kik a Stuartok zsarnokságának

[1] Laferrière, id. m. I. 226—234. ll. Cormenin, *Du Conseil D'État envisagé comme conseil et comme juridiction* (1818).

ellentállottak, a common law fanatikusai voltak, és ha tehették vala, eltörölik a kanczelláriai biróságot épp úgy, mint a csillagkamarát. A kanczellár végre is a korona szolgája volt, ki addig birta hivatalát, a míg a királynak tetszett; ő bizonyára alkalmas volt arra, hogy az igazság vagy méltányosság ürügye alatt a common lawnak nemcsak alakszerűségeit, hanem biztonságát is megrontsa. Azért az angol puritánoknak vagyis a whigeknek helyzete, kik a XVII. században a titkos tanács hatalmát támadták, igen hasonlít a franczia liberálisokéhoz, kik a restauratio alatt (1815—1830) az államtanács arbitrarius hatalmának és a közigazgatási jog kiterjesztésének ellene szegültek. Mind a két esetben a szabadság hívei győztek. Ebben is, mint más tekintetben jellemzetes, bárcsak külső hasonlatosság van az 1688-iki angol és az 1830-iki franczia forradalom között.

Azt mondhatná valaki, hogy a most vizsgált két esetben az eredmény egészen különböző volt. A hosszú parlament megtörte, még pedig örökre, a csillagkamara és a titkos tanács hatalmát és nem engedte meg, hogy Angliában a közigazgatási jog és eljárás bármely rendszere kifejlődjék. A franczia liberálisok ellenben a Bourbonok kiűzése után nem szüntették meg a közigazgatási biróságokat és nem söpörték el a közigazgatási jogot.

A különbség nevezetes; de a ki a szavakon túl a tényekre is ügyel, azt fogja találni, hogy még itt is a hasonlatosságnak egy érdekes mozzanata lappang a nyilvánvaló különbség alatt. A csillagkamrát eltörülték, a titkos tanács arbitrarius biráskodása megszünt, de a kanczellár birói hatalmához nem nyult sem ez

a parlament, sem az 1688-iki forradalom utáni parlamentek egyike sem.

Nem nehéz megtalálni e kimélet okait. A jogban, melyet a kanczellár kezelt, vagyis az Equityben, elejétől kezdve voltak arbitrarius vagy discretionarius elemek, de az gyakorlatilag valóságos hasznára volt a közönségnek és sok tekintetben a tizenkét biró kezelte common law fölött állónak tartották.

Már 1660 előtt is megjegyezték a finom észlelők, hogy a kanczellárok változhatnak, de az Equity határozott jogrendszerré fejlődik. Igaz, hogy az Equity (mely eredetileg discretionarius, hogy ne mondjam arbitrarius közbelépés volt ama bevallott és gyakran reális czélzattal, hogy a felek bizonyos esetekben anyagi igazságot kapjanak) fejlődhetett volna oly irányban is, mely a korona zsarnoki hatalmát megvédi és gyarapitja. De az Equity tényleg nem ezen irányban alakult és fejlődött; legalább Nottingham kora (1673) óta kétségtelen volt, hogy az Equity a birói szokásjog rendszerévé alakul bizonyos elvek alkalmazásában, melyek mások, de nem kevésbbé határozottak voltak, mint a common law szabályai, és végül épp oly ridegekké is váltak.[1] Az a veszély, hogy az Equity a despotismusnak szolgálhatna, el volt háritva; az angol államférfiak, kik legnagyobb részt jogászok voltak, nem igen voltak hajlandók elpusztitani egy oly jogtestet, mely bizonyos tekintetben anormalis lehetett, de hasznos újitásokat hozott létre.

A francziák helyzete a közigazgatási joggal szemben a XIX. században nagyon hasonlitott a XVII.

[1] L. Campbell's *Lifes of the Chancellors*, 5. kiad. 247—248. ll.

századbeli angolokéhoz az Equityvel szemben. A közigazgatási jog sok kifogás tárgya volt. Nem egy nagynevű publicista sürgette eltörlését vagy kivánta, hogy a közigazgatási biróságok hatásköre a rendes biróságokra ruháztassék át; de a közigazgatási jog elleni támadások visszaverettek és a rendes és a közigazgatási biróságok hatáskörének elkülönítése megmaradt. Nem nehéz felismerni azt sem, hogy miért volt ez így. A közigazgatási jogot, minden sajátságaival és külön biróságaival együtt, azért tűrték, mert a rendszert, egészében véve, a francziák fölötte hasznosnak tartották. Legkomolyabb ellenfelei is úgy vélekednek, hogy nagy gyakorlati előnyei vannak és hogy megfelel a franczia intézmények szellemének.[1] Egyúttal a közigazgatási jog, inkább a jogászok, mint a politikusok befolyása alatt — a mennyire angol ember ezt megitélheti — azon uton van, hogy nagyrészt leteszi arbitrarius jellegét s már a XIX. század első felének vége óta egy többé-kevésbbé határozott jogrendszerré változott át, melynek kezelői híján vannak ugyan ama kellékeknek (például a végrehajtó hatalomtól való teljes függetlenségnek), melyeket az angolok minden birótól megkivánnak, de a kik bizonyára távol vannak attól, hogy egyszerűen a kormány részesei volnának. A ki összehasonlító törvényhozással foglalkozván, Anglia törvénykezésének történetét megfigyeli, legalább is lehetségesnek fogja találni, hogy a franczia közigazgatási jog, a jogászok befolyása alatt és bizonyos fejlődés után, valamikor épp úgy teljes értékű része lesz a franczia jognak (még ha a „jog“ szót legszűkebb értelmében veszszük is), mint a hogy az

[1] L. Jacquelin, *La juridiction administrative.*

Equity több mint két század óta elismert része az angol jognak.

A közigazgatási jognak XIX. századbeli története megvilágitja az angol jog régi történetének egy oly jelenségét, mily a kutatóban némi kétséget vagy meglepetést szül: hogy ugyanis a biróság puszta léte és működése mily gyorsan alkothat vagy bővithet ki egy jogrendszert. A ki Pollock és Maitland *History of English Law* czimű könyvét olvassa, méltán csodálkozhatik, hogy mily gyorsan lett a királyi udvarbiróság jogából az ország köztörvénye, a common law. E jogi forradalom, úgy látszik egy nagytekintélyű biróság szigorú törvénykezésének természetszerű eredménye volt. Pedig még azt sem vehetjük egészen bizonyosnak, hogy az elért eredmény előre volt látva. Meglehet, hogy a nevezett eredmény a következő két oknak egészen véletlen folyománya volt: Az első az, hogy a tehetséges biró az egyes eset eldöntését általános elvekre szereti alapitani és hogy praecedenseket követ; a másik az, hogy az alsó biróságok szeretik elfogadni egy nagy hatalmú és tekintélyű főbiróság irányzását. Szóval, ama számtalan esetek egyikével van itt dolgunk, melyek igazolják Tarde (*Lois de l'imitation*) szabályát: hogy ugyanis némely intézménynek, avagy sikerénél vagy más körülménynél fogva tekintélyre emelkedett szokásnak előbb egy országban, majd az egész civilizált világon való elterjedését az emberiségnek veleszületett utánzási hajlama magyarázza meg. Mondhatni azonban, hogy valamely jogrendszernek a törvénykezés hatása alatt való kifejlése oly munka, melyhez igen hosszú idő kell, és hogy a királyi udvarbiróság hihetetlen gyorsasággal végezte el Anglia közönséges jogának megalakitását.

Igaz ugyan, hogy a norman hódítástól I. Eduard trónraléptéig lefolyt időszak (1066—1272) körülbelül kétszáz évre terjed és hogy az angol jog csak 1272-ben volt szilárdan megalapítva; de ha bíróságaink szervezetét II. Henrik trónraléptéig (1154) visszük vissza, mondhatjuk, hogy körülbelül egy század alatt valósult meg a nagy jogforradalom.

Ily tanulságokat talál a közigazgatási jog történetében az, a ki az összehasonlító joggal foglalkozik. Mi úgy látjuk, hogy az angol jognak és bírósági szervezetünknek fejlődése rohamos volt. De bárminként álljon a dolog, nincs okunk a jogi elvek és a törvénykezés gyors fejlődésén nagyon csodálkozni oly időkben, mikor egy hatalmas bíróságnak befolyása vagy tekintélye kétségtelenül sokkal nagyobb volt, mint az emberi haladás későbbi fokain. Mindenesetre bizonyos — és ez tanulságos tény —, hogy a mai civilisatio közepette nem egészen száz év alatt a jogi szabályok és elvek egy egész szerkezete, továbbá a quasi-bírósági eljárás teljes rendszere termett meg Francziaországban. Szándékosan mondjuk, hogy „termett“; a közigazgatási jognak fejlődése 1800-tól 1900-ig természeti növéshez hasonlít. A franczia jog e részéről is méltán mondhatni azt, a mit az angol alkotmányról, hogy „nem készült, hanem termett“.

MUTATÓ.

(A tulajdonnevek és a legfontosabb törvények)

